Government of Canada

The Canadian Aboriginal Economic Development Strategy

Canada

THE CANADIAN ABORIGINAL ECONOMIC DEVELOPMENT STRATEGY

90-02893/

© Minister of Supply and Services 1989
Cat. No. C2-118/1989
ISBN 0-662-56793-5

CONTENTS

A NATIONAL STRATEGY FOR ABORIGINAL ECONOMIC DEVELOPMENT 5

INTRODUCTION 5

NEW DIRECTIONS 5

THE CHALLENGES: AN AGENDA FOR COOPERATION 7

THE ROAD TO SELF-RELIANCE: EXPECTED RESULTS 8

IMPLEMENTING THE STRATEGY 8

THE STRATEGY IN DETAIL 9

OVERVIEW 9

PROGRAM STRUCTURE 10

IMPLEMENTATION 15

ANNEX — CHALLENGES AND OPPORTUNITIES 17

ECONOMIC DISPARITIES 17

ECONOMIC OPPORTUNITIES 18

DEVELOPMENTAL CONSTRAINTS 19

ANNEX — REVIEW OF PROGRAM EXPERIENCE 20

ISTC PROGRAMS 20

ISTC PROGRAM REVIEW 21

ISTC CONSULTATION 22

DIAND PROGRAMS 25

DIAND PROGRAM REVIEW 26

HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT PROGRAMS 27

A NATIONAL STRATEGY FOR ABORIGINAL ECONOMIC DEVELOPMENT

INTRODUCTION

The Government of Canada is renewing its commitment to Aboriginal economic development and has adopted a new national strategy. To support more effectively participation by Aboriginal people in Canada's growing economy, the federal government will dedicate funds, on a continuing basis, to the departments responsible for implementing this strategy. The commitment is in contrast to earlier programs, which frequently had a three to five year life-span. Funds will be allocated yearly, and the initial five-year total will be $873.7 million. The monies will enable the departments of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) and Industry, Science and Technology (ISTC) to put the strategy into action. Aboriginal participation in programs offered by the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) will continue to be targeted at no less than current levels.

The key goal of the new strategy will be to provide long-term employment and business opportunities to Canada's Aboriginal citizens, by giving them the means to manage effectively their own business enterprises, economic institutions, job training and skill development.

A new national partnership, based on common understanding, joint planning and implementation, and a shared will to bring about needed changes in policies, programs and institutions, is essential for Aboriginal individuals and their communities truly to enjoy the benefits of the growing Canadian economy. The government will be seeking assurances from Aboriginal business and community leaders, provincial and territorial governments, and the Canadian business community at large, that they will work together to bring Aboriginal people to a new level of economic self-reliance.

The strategy responds fully to the extensive consultations launched in July 1987 in anticipation of the expiry of several Native programs managed by the Department of Industry, Science and Technology.

NEW DIRECTIONS

The Canadian Aboriginal Economic Development (CAED) strategy will pursue economic self-reliance for Aboriginal people by means of:

- greater participation in the national economy;
- access to continuing jobs and increased opportunities for ownership and management of business enterprises and economic institutions;
- participation in the design and delivery of programs;
- unrestricted access to federal economic development initiatives;
- increased involvement with Canadian business and investment interests; and
- active participation and support from provincial and territorial governments.

More specifically, for example, it seeks:

- further development of a network of economic institutions, controlled by Aboriginal people, that, over time, can assume responsibility for much of the delivery of the government's investment funding, business and employment programs and advisory services;
- increased Aboriginal joint venturing with "mainstream" businesses; and
- breakthroughs in increased opportunities for employment and self-sufficiency by Aboriginal people who have chosen to live in urban areas.

The new strategy will harmonize the various elements of programs managed by ISTC, DIAND and CEIC. Already, programs have been revamped and improved, and new programs will fill gaps identified during the consultations.

The new program structure will integrate eight components:

- **Business Development**, to continue in a more effective way the commercial enterprise components of various government programs, including the Special Agricultural and Rural Development Agreements (Special ARDA), the Native Economic Development Program (NEDP), and the Indian Business Development Program (IBDP), so that Aboriginal individuals or communities can obtain the capital and support services to start or expand a business;

- **Joint Ventures**, to help Aboriginal businesses forge new and profitable links with other firms in the mainstream economy, thereby providing opportunities for the transfer of management, technical and other business skills to Aboriginal people;

- **Capital Corporations**, to support and build the network of autonomous Aboriginal financial institutions established across the country in recent years, through the efforts of ISTC's NEDP and CEIC's Community Futures;

- **Community Economic Planning and Development**, building on the current DIAND, CEIC and ISTC initiatives, to assist Aboriginal people living in rural, remote and isolated communities to plan, program, organize and direct their own businesses and employability development services;

- **Access to Resources**, to assist Aboriginal communities to develop their economic and employment base by gaining access to commercially relevant renewable and non-renewable resources;

- **Skills Development**, to augment managerial, professional, and vocational skills among Aboriginal individuals under programs such as the Canadian Jobs Strategy by greater involvement of Aboriginal people in the planning and implementation of local strategies;

- **Urban Employment**, in consultation with local provincial and municipal authorities, to assist Aboriginal people who live in urban areas to find employment through training and work experience initiatives so that they can share fully in the growing prosperity of our cities; CEIC will be proactive in involving representatives of the Aboriginal communities, the private sector and governments in development of local planning strategies; and

- **Research and Advocacy**, to ensure the effective management of the new strategy, to coordinate the programs, and to conduct research and policy analysis. The advocacy role will be played to build support for Aboriginal businesses within the federal government and in all quarters of the Canadian economy.

Within the framework of this strategy — given the prime objective of support for Aboriginal self-reliance — the federal government is committed to the strengthening of Aboriginal financial, sectoral and local development institutions so that, in time, they can act as the delivery agent for the financial, technical business, and employment development services currently delivered through federal departments, in particular, ISTC and DIAND. This devolution will be effected as community leaders and Aboriginal economic institutions gain experience through greater levels of autonomy and responsibility.

THE CHALLENGES: AN AGENDA FOR COOPERATION

To achieve success with the strategy, federal government, aboriginal business and community leaders, provincial and territorial governments and the Canadian business community at large must strike a new partnership. Not only must federal departments be effectively coordinated, all other partners must be committed and supportive.

Aboriginal business and community leaders will need to pursue vigorously economic self-reliance and work to ensure that this strategy contributes to the creation of a strong Aboriginal economic base.

Aboriginal communities must continue to be willing to invest funds and resources into projects for their benefit, in partnership with the federal government. To stretch the Aboriginal and federal dollars as far as they can go, a persistent and determined effort to obtain provincial and private sector investments will be required.

To control commercial development of natural resources on their reserves, the Indian people may have to contemplate technical changes to the *Indian Act*. Under present law, projects to develop mineral, forestry and other resources on Indian lands cannot proceed or be adequately financed. The federal government will support Indian leaders and bands if they wish to proceed with technical changes like the recent Kamloops Amendment.

Finally, Aboriginal people must themselves lead the search, both within and beyond their lands, for business and employment opportunities and thus secure through their own efforts full participation in the general economy.

From *provincial and territorial governments*, the Government of Canada will seek tangible support for economic development of Aboriginal people.

Although the federal government has a special constitutional responsibility for Indians and Inuit, all Aboriginal people are citizens of Canada and residents of a province or a territory. Aboriginal people expect economic opportunities that are available to non-Aboriginal residents of their province or territory. Without active technical and financial support and cooperation from provincial and territorial governments in accessing natural resources, Aboriginal communities cannot proceed with many of the projects identified to advance their economic development.

In areas such as land, forestry, mining, inland fishery, transport and tourism, provincial governments must mobilize regulatory and administrative support to bring projects on stream. Many projects in recent years have demonstrated that Aboriginal entrepreneurs can contribute to the growth and development of provincial and territorial economies. Given this record and the obvious interest of other governments to promote regional and rural development, the federal government is confident that provinces and territories will support the new federal strategy and participate in its implementation.

On the urban scene, the provincial and municipal governments will be counted upon to assist Aboriginal people to access training and jobs that enhance self-reliance. The federal government will consult with local provincial and municipal authorities on program measures that achieve this objective and prevent the spiralling of welfare costs and social disruption.

Also, the *Canadian business community* at large must be willing to deliver. All too often, Aboriginal people seeking to better themselves, achieve self-reliance and engage in business activities have been confronted with indifference, hostility or outright prejudice. Yet the many successful new businesses launched by Aboriginal entrepreneurs have demonstrated that all Canadians stand to gain from full participation of Aboriginal people in the Canadian economy. They must be given a fair chance — the same opportunities as other Canadians.

In this respect, the role of the Canadian business community is crucial. This strategy will be effective only if non-Aboriginal business leaders are as receptive to commercial proposals made by Aboriginal people as they are to those coming from other quarters. New supplier/customer arrangements will be essential for linking Aboriginal business to the mainstream economy. A corollary is that the federal government expects to see a concerted re-examination of employment practices in both large and small businesses.

Finally, the strategy requires federal departments and agencies to work together to increase their effectiveness in promoting Aboriginal economic development. The three lead departments — ISTC, DIAND, and CEIC — will work diligently to make federal programs more accessible to Aboriginal people in all parts of the country. They will not be working alone as all federal ministers have recognized that Aboriginal economic development demands government-wide support.

THE ROAD TO SELF-RELIANCE: EXPECTED RESULTS

Over the next five years, the federal government expects measurable results from the CAED strategy. Among these are:

- an increase in average levels of earned income among Aboriginal people;
- a significant increase in rates of Aboriginal employment;
- a broadening of the base of Aboriginal businesses;
- a more mobile Aboriginal labour force, upwardly, occupationally and geographically;
- the emergence of an Aboriginal managerial and entrepreneurial cadre;
- a lessening of social problems related to migration into urban centres and reduction of attendant welfare costs; and
- an increase in Aboriginal communities that have the capacity to manage their economic futures.

IMPLEMENTING THE STRATEGY

Implementation of the strategy will begin today, and the new ISTC programs will come into effect on September 1, 1989. Much work will have to be done to achieve the strategy's objectives. The foundation for the work will be discussions with:

- Aboriginal business and community leaders, to review the details of the ISTC program structure;
- officials of territorial and provincial governments, to secure their understanding and participation;
- community leaders in urban centres with a significant Aboriginal population, to secure their cooperation in the strategy for urban employment;
- the Canadian business community at large, to explore and build links between Aboriginal enterprises and the mainstream economy;
- non-Aboriginal financial institutions, to explore means of enhancing the effectiveness of Aboriginal financial and sectoral corporations; and
- communities, tribal councils and sectoral corporations supported by DIAND, to plan programs that strengthen managerial capacity and provide professional advice.

The government is confident that the strategy set out today will engender positive responses from everyone involved in this new partnership for Aboriginal development.

THE STRATEGY IN DETAIL

OVERVIEW

The federal government's CAED strategy structures efforts to assist Aboriginal groups and individuals to develop viable enterprises, access long-term employment, and manage their resources. CAED continues the successful efforts of the past and adjusts these in light of experience, a changing environment, and the expressed aspirations of the target groups. It involves the pursuit of realistic opportunities and an attack on barriers to development. It increases Aboriginal participation in program delivery and decision-making.

The strategy increases self-reliance. It has as its focus to achieve, wherever possible, greatly increased Aboriginal participation in the broader economy. The means to that end are the acquisition of employable skills, and access to capital, business services and developable resources. Accordingly, the central thrusts of the strategy are to:

- secure productive employment and higher income;
- enhance self-reliance by building institutional capacity and individual skills for economic development;
- expand the business base through wholly owned corporations and joint ventures;
- identify and exploit the diverse development opportunities to be found in isolated, rural and urban settings; and
- increase participation in the urban wage economy.

The CAED strategy seeks to boost employment and income by building and strengthening the Aboriginal business base through direct programming combined with non-federal financing. It promotes a commercial orientation to development. Programs will permit identification and development of the variety of business opportunities to be found in isolated, rural and urban areas and will offer a range of instruments to exploit these opportunities.

The strategy provides greater access to capital for Aboriginal people for starting up or expanding young businesses. Direct contributions will be available from government, but where circumstances permit, the share of other sources of financing will be increased. Access to commercial financing will be enhanced through insurance of loans. The strategy fosters the further development of the network of Aboriginal capital corporations through expansion of their loan operations and the addition of other forms of financing as they mature.

The strategy improves program coverage. It provides for assistance to vital areas of business planning and access to professional business services during the start-up phase of business projects. It ensures that all aspects of business development are fully addressed by potential entrepreneurs before investment of funds.

An emphasis will be placed on human resource development in all program components. This is clearly the most important requirement for building self-reliance. All the instruments of the Canadian Jobs Strategy will be used to provide training and work experience, and Aboriginal involvement in planning and implementation of local strategies will be increased. Training in employable skills in Aboriginal communities will also be increased, and training and advisory services required for business development projects will be assessed and financially assisted.

The strategy brings a new focus on the social crisis looming over cities, particularly in the west where many Aboriginal people live. To alleviate unemployment and social disintegration, the federal government will consult with provincial and municipal authorities to coordinate efforts specifically toward Aboriginal breakthroughs in gaining employment in the job market. Aboriginal individuals in urban centres are a significant minority and need approaches that supplement the on-going activity of the Canadian Jobs Strategy. Other components of the CAED strategy will stimulate the creation of urban Aboriginal businesses that can be promoted as role models rather than as the core of the approach to the urban Aboriginal challenge.

The strategy enhances self-reliance by providing a central role to Aboriginal institutions and individuals. It accords first-line importance to enhancement of Aboriginally controlled commercial loan institutions and other economic development corporations. It vests authority in Aboriginal project boards that oversee the administration of ISTC programs. The delivery of DIAND's human resource and business development advisory services and programs will be largely devolved to Aboriginal institutions. Aboriginal input to CEIC decision-making will be enhanced.

PROGRAM STRUCTURE

Eight component programs have been structured to give effect to the CAED strategy. They have been designed for effectiveness, to complement each other and minimize duplication. They can be administered by the three program departments without altering existing ministerial mandates. Management at headquarters and in the field will be coordinated through a management committee of assistant deputy ministers (ADMs).

Business Development (ISTC)

The component for Business Development provides financial and developmental assistance to Aboriginal entrepreneurs and communities for commercial ventures. It replaces measures under the Special ARDA and Northern Development agreements, NEDP of ISTC and DIAND's direct contributions to businesses. The integrated approach addresses all stages of business development from feasibility study to project aftercare. The component provides improved access to business development capital and advisory services to augment the very limited range of resources available to most Aboriginal individuals and communities to foster commercial activity. It consists of five subcategories:

- business ventures;
- loan insurance;
- business planning, training, and post-establishment services;
- pre-commercial and infrastructure development; and
- micro-enterprise development.

Most funds for this component will be directed to **business ventures** for the following purposes:

- establishment, expansion, modernization and acquisition of viable business enterprises;
- product and process innovation; and
- marketing.

To be eligible for assistance, applicants must demonstrate the commercial viability of the proposed project, using standard business criteria. They will be required to submit a comprehensive business plan that addresses market analysis, operating costs, financial results, sources of financing and management expertise. They must supply at least 10 percent of equity and present a balanced financing package. Other criteria for selection will be the project's need for program assistance, support from the community, likely impact on existing enterprises, and benefits for the community. Projects may be assessed also in light of broader federal government economic policies and priorities, including trade and industrial policies.

A **loan insurance** facility will complement the equity contribution program. It will be designed to reduce risk to conventional lenders and encourage commercial financing. The rationale is to reduce the average size of contributions by the program, particularly repayable contributions, while bringing more projects forward. This program will complement DIAND's loan guarantee program, which will continue to be available to borrowers on reserves.

Emphasis will be placed on human resource development through financial assistance for:

- comprehensive business planning;
- training in business skills required for the project; and
- access to professional business services in the post-establishment stage.

The development of **business plans** will help ensure the success of ventures and contribute to the program's timely processing of applications. Under NEDP, business planning assistance was not available. This made accessing the program difficult except for those who were well-versed in business matters and those who had access to other planning resources and business advisory services.

Training in business skills (management, accounting, technical expertise) required at the initial stages of a project, will be funded. This will increase the project's probability of success. Major training requirements and requirements after the start-up phase will be processed under the Skills Development component of the CAED strategy.

Assistance for **project aftercare** will enable project participants to purchase technical and professional advisory services from the private sector for a fixed period after project start-up. This type of assistance has not been previously offered, and its lack of availability has contributed to difficulties encountered by clients in the post-approval stage.

Eligibility for assistance in business planning will be assessed on the basis of the applicant's statement of work; consultant selection process; contribution to the cost of the plan; evidence of wherewithal to proceed with business plan implementation; and equity (at least 10 percent) in the eventual project. Similar criteria will be applied to selection of aftercare projects.

Funds will be available to finance **pre-commercial development** costs where a significant commercial opportunity is identified. In addition, **infrastructure costs** that are required to bring a commercial opportunity to viability may also be covered. For both these purposes, provincial governments will normally be expected to cover half the costs of projects off reserves, and funds will be sought from other federal departments whose mandates relate to the required expenditures.

The Business Development program will also respond to the capital needs of Aboriginal people with little or no commercial experience wishing to engage in small-scale activity. This program category will replace the parts of Special ARDA and Northern Development agreements that provided assistance to Aboriginal individuals requiring support for exploring economic opportunities and for start-up or **micro-enterprise activity**, in particular for purchase of equipment. The key criteria for assistance will be existence of a realistic opportunity, client suitability or experience, and lack of financial resources. Project approval will be expeditious.

Joint Ventures (ISTC)

The Joint Ventures program component is designed to encourage Aboriginal entrepreneurs to undertake business arrangements with non-Aboriginals for mutual advantage. It is focused on exploiting business opportunities that would not be realized without the participation of the non-Aboriginal private sector. Aboriginal businesses will be encouraged to forge new links with firms in the mainstream economy to benefit from the transfer of management, technical and other business skills to Aboriginal people, as well as to exploit employment and income opportunities. This mechanism can be particularly instrumental in securing access to major resource projects for isolated communities.

Funding assistance will be limited to the Aboriginal portion of a newly established joint venture and for related planning and aftercare. Projects will be subject to the same criteria applying to the Business Development component, the key one being commercial viability. Active Aboriginal involvement in direction, management and operation of the venture will be required. To maximize the pay-off from its limited resources, the program will apply a threshold for total project costs. In circumstances where benefits accrue to the Aboriginal participant and the joint venture partner is a well-established enterprise, the requirement of the Business Development program for majority Aboriginal ownership and control will be waived. A small ISTC staff will pro-actively develop opportunities and bring together potential partners from the mainstream and Aboriginal communities. This will likely result in some joint ventures' being undertaken without financial assistance from the program.

Capital Corporations (ISTC)

The objective of the component on Capital Corporations is to expand the Aboriginal infrastructure for financing — to enhance the access to capital for Aboriginal businesses and overcome the evident difficulty they have in obtaining mainstream commercial financing. It fosters the further development of the network of commercial loan corporations owned and controlled by Aboriginal people that has grown up with funding by NEDP's Element I, DIAND's Institutional Development Program and CEIC's Business Development Centres.

A few **new institutions** may be capitalized where strong management capacity is in evidence, the market warrants a minimum $5 million capital base, and break-even on operations can be reached within five years. These new institutions will provide only small business loans. Further, other government lending facilities targeted at Aboriginal businesses, particularly Community Futures corporations, will be integrated into the capital corporations to the extent possible. DIAND will cease to make direct loans to businesses served by a capital corporation. Indian and Inuit institutions may propose to buy, at market value, or to administer DIAND's existing direct loan operations.

Expansion of existing services beyond the initial capitalization would be based on demonstrated market need and a record of cost-effective delivery. Funding of expansion up to a level sufficient to sustain the integrity of the capital base with good management will be by non-repayable contribution. Beyond that, funding to take advantage of additional market growth will be based on the principle of capacity to repay and will take the form of repayable contributions.

Diversification into new financial services undertaken by mature corporations will be funded by contributions. The corporations will have to meet stringent eligibility tests (for example, steady break-even performance on existing activity) and will be subject to prudent rules governing their portfolio during the ISTC funding control period. Possible new services include equity financing, leasing, and insurance, but not retail deposit-taking services.

A new emphasis on **orderly growth and development** of the institutions will be a feature of this component. This will include **performance monitoring**. A framework will be established jointly by government and the capital corporations to measure a corporation's performance against the system of Aboriginal capital corporations. Regular feedback to the corporation will assist in its on-going portfolio management

and strategic planning. A corporation facing difficulty will be provided with support services, and government will have the power to take action in the case of mismanagement or impending insolvency. This setup would be subordinate to the federal and provincial supervisory regime governing all financial institutions.

Several further initiatives are envisaged to support and foster the network of capital corporations. Institutions have tended to operate in isolation. Collaboration on common services, employee training, and advisory services could save costs and help create a distinct identity. This could be achieved through a **national association**, promoted but not operated by government. A national association could stimulate links with conventional financial institutions such as joint lending (e.g. for joint ventures), networking of services such as insurance or performance bonding by the corporations, and transfer of skills to the corporations.

Community Economic Planning and Development (DIAND)

The component on Community Economic Planning and Development is intended to intensify support for community-based human resource development activities and economic development institutions. For Indian and Inuit communities, DIAND will help to build local capacity for managing economic development and putting substantially more Indian and Inuit community residents into the business and wage economies. For other Aboriginal communities, the federal government, through ISTC, will encourage and support efforts by the provinces and territories.

DIAND aims to advance local Indian and Inuit organizational capacity (community and tribal economic development corporations) to take over delivery of government economic development programs or purchase training and advisory services under contribution or alternative funding agreements. DIAND activities encompass three elements:

- **Indian Community Human Resources Strategy (ICHRS)** supplements CEIC's Canadian Jobs Strategy Program with literacy, academic and basic skills upgrading, particularly for the burgeoning young adult population. The vehicles are community-based learning systems as well as training on the job (TOJ) and mobility assistance. The developmental use of social assistance funds will be facilitated. Entrepreneurial skills development will be encouraged through training, internships and business support services. Career-based training combined with TOJ, internships or entrepreneurship development will provide new options for Indian high school graduates. Community Investment projects will be used to enhance the long term retention of individuals in the wage economy.

- **Community economic services** involve funding and advisory assistance to large Indian and Inuit communities and groups of communities to provide planning, advisory and extension services for business and economic development. Funding and advisory assistance will be available to Indian and Inuit controlled organizations to deliver programs in augmenting skills and employability, and to plan and deliver CEIC and DIAND human resource development and placement services. DIAND supported institutions are free to set terms and conditions, including repayment, of DIAND contributions made to program clients.

- **DIAND staff** will help Indian and Inuit economic development institutions improve their service capacity and expertise by promoting training tools, links between corporations, etc. DIAND will continue directly serving communities that do not have their own program service institutions.

DIAND will continue also to administer direct loans through the Indian and Inuit Economic Development Funds where no effective service is provided by an Aboriginal capital corporation. Indian or Inuit controlled institutions may propose to buy at market price, or administer for a service fee, portions of DIAND's direct loan portfolio. DIAND will provide guaranteed loan facilities on Indian reserves to eligible corporations. DIAND will also continue to help build effective relationships between Indian and Inuit communities and CEIC outreach services and district advisory boards (DABs). CEIC, for its part, will work to strengthen Aboriginal involvement in the formulation and implementation of local planning strategies.

Access to Resources (DIAND)

The Access to Resources component assists Aboriginal communities to realize business and employment opportunities in the resource sectors. For Indian and Inuit communities, it builds on and expands sectoral assistance provided by DIAND, related to the federal jurisdiction over Indian lands, and resource sector development activities under Special ARDA and the NDAs by ISTC. It provides a source of financial and other assistance to Indian and Inuit communities to negotiate access to nearby resources, attract developers to invest in community-owned resources, or to establish agreements with developers of large-scale projects that offer employment and business benefits.

Joint federal–provincial–territorial–private sector action to support Aboriginal activities is a prerequisite to achieving increased participation by Aboriginal people in the resource development sector. While the federal government has paramount responsibility for most resources on Indian lands, the provinces effectively control the resource-based industries through regulation, licensing, royalties, etc. They also control large tracts of Crown land that are rich in commercially exploitable resources. The main source of investment and expertise in resource development should be the private sector.

The component will comprise five elements:

- **Resource access negotiations:** provision of funds and technical assistance to permit Indian and Inuit communities to take advantage of large resource projects nearby, to attract investments into resource development on Indian lands, and to contract with provinces and private sector developers to develop and manage resources on Crown lands;

- **Sectoral development corporations:** provision of funds to Indian and Inuit sectoral economic development corporations to allow them to provide training, advisory and extension services for resource development;

- **Federal–provincial–territorial agreements:** to establish specific benefits in resource-based economic development activities, giving preference, for example, to Aboriginal people in licences for tourism and traditional activities, as well as joint programming and program delivery where appropriate in northern and remote regions;

- **Sectoral department initiatives:** provision of technical advisory services, programming and training, internships, interchange programs and employment as well as sub-contracting of local field services or activities to enhance the quality and sustainable yields of resources on Indian lands;

- **Residual role for DIAND:** in resource management services for reserves, including for instance reform of land management, forestry and minerals regulations, maintenance of stage-1 mineral inventories; oil and gas, forestry and fisheries resource management; professional assistance to sectoral corporations, and other related services.

Matters relating to the federal jurisdiction over reserves naturally fall to DIAND, which also has the lead in nurturing sectoral institutions. ISTC may also play a significant role in, for instance, financing joint ventures for resource extraction. Federal resource sector departments are expected to be pro-active in assisting DIAND and ISTC to meet the objectives of this program component.

Skills Development (CEIC)

The component on Skills Development augments management, professional and vocational skills of Aboriginal persons, including those engaged in establishing, financing or operating businesses. This program component will feature purchase of management training provided by community colleges, universities and other institutions; encouragement of centres for Aboriginal management training and advisory services; and training for persons with potentially viable business proposals who lack the skills and resources to bring these to fruition. Training in employable skills would be available to individuals who meet CEIC criteria for labour market programming.

The Canadian Jobs Strategy and other CEIC programs will be used, targeted in a variety of ways to the needs of the Aboriginal population. CEIC will encourage more effective involvement of Aboriginal people in formulation and implementation of its local planning strategies.

Urban Employment (CEIC)

The Urban Employment component will better focus the existing Canadian Jobs Strategy and provincial programming to meet the special training needs of unemployed and underemployed Aboriginal adults. It will encourage an effective training and placement infrastructure to assist Aboriginal persons to access jobs in the mainstream economy. The aim is to generate a substantial increase in urban Aboriginal employment during the next five years. Its content and operation will be further developed in consultation with local provincial and municipal authorities.

CEIC will work to strengthen Aboriginal involvement in formulation and implementation of local plans. Effectiveness of training and placement services will be increased through involvement of employers. Local strategies will be implemented through coordinated interventions of federal (Canadian Jobs Strategy) and provincial (remedial education, training, apprenticeship) programs.

Research and Advocacy (ISTC/DIAND/CEIC)

The program component on Research and Advocacy aims to promote Aboriginal employment and business development through dissemination of information to the public, promulgation of constructive ideas, and representations to those in a position to contribute to progress. It will assist Aboriginal people by supplying information on effective approaches to commercial development and specific business opportunities. Governments, Aboriginal organizations and enterprises will be provided with research information about the performance of Aboriginal enterprises and with data bases on Aboriginal businesses and business service networks. The progress being made by Aboriginal enterprises needs to be made widely known, among both Aboriginal and wider publics. A variety of means to promote this understanding will be developed.

Staff will interact with government officials at both the federal and the provincial levels to make programs more sensitive to the needs of Aboriginal people and to remove rules and practices that discriminate — often in unintended ways — against Aboriginal people. Affirmative action programs will be encouraged. New approaches to economic development will be explored and promoted. More effective ways to address the economic development of Aboriginal women will be sought.

IMPLEMENTATION

Only when Aboriginal people play a significant role in decision-making on program operations are Aboriginal concerns and sensitivities taken into account. This is an essential lesson from existing programs and one that was emphasized during the consultations on ISTC's native economic programs. Groups across the country identified the need for continued and strong Aboriginal participation in ISTC's decision-making and recommended that it be regionalized to enhance client access and maximize program effectiveness.

A national project board and two regional project boards will be established with members predominantly of Aboriginal ancestry and appointed by the Minister of State (Small Business and Tourism) to assist in the implementation of ISTC-managed program components.

Regional project boards will have authority to recommend business development projects involving capital assistance up to $250 000.

The **national project board** will consist of members from the executive committees of the regional project boards. It will have authority to make recommendations to the Minister of State (Small Businesses and Tourism) on business development projects involving capital assistance greater than $250 000 and on all Aboriginal capital corporations and joint ventures. Furthermore, the national board will advise the Minister of State on policy matters related to the three components of the CAED strategy — Business Development, Joint Ventures, and Capital Corporations — for which ISTC is responsible, and those related to the Research and Advocacy activities of ISTC. It will annually review program operations and effectiveness.

The CAED strategy will be administered in accordance with the following principles:

- Responsibility for implementation will be vested with a CAED management committee consisting of the appropriate assistant deputy ministers (ADMs) of DIAND, ISTC and CEIC, to ensure coordinated field delivery.

- Priority will be given to hiring and training individuals of Aboriginal ancestry for professional, administrative and program delivery positions.

- Other federal departments will undertake initiatives respecting advisory services, human resource development, and access to mainstream and joint federal–provincial programs, to enhance Aboriginal economic development.

- Sectoral departments in the federal government will be closely involved in the implementation of the CAED strategy, in particular through advice to the ADM Management Committee and decisions on business projects.

- Aboriginal clients seeking access to development programs of any federal agency in the field will be given full consideration under the criteria of these programs and will be assisted to access other programming as relevant.

- The federal government will seek the active participation of provincial and territorial governments in implementing the strategy.

ANNEX — CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

Many factors and considerations shaped the new federal approach to Aboriginal economic development. Key among them were the economic circumstances of the Aboriginal population and the economic opportunities and constraints it faces; the results of a review of programming to date by the three responsible departments; and the findings from consultations with client groups. These are detailed in this and the following annex.

ECONOMIC DISPARITIES

By all measures of socio-economic disparity, the 600 000 people who identify themselves as Aboriginal continue to be the most disadvantaged group within Canadian society. Employment rates among the Aboriginal working age population have been about 45 percent compared with 63 percent for the non-Aboriginal population. Of Aboriginal youth aged 15–24, and not attending school, 40 percent are employed compared with 75 percent for the non-Aboriginal population. Employment rates for registered Indians in remote communities are 30 percent.

Aboriginal individuals are three times as likely as non-Aboriginals to depend on government transfer payments as their major source of income. Of those employed, incomes are up to a third lower than levels for employed non-Aboriginals.

Almost 30 percent of Aboriginal individuals aged 15–24 have less than a grade 9 education, compared with 7 percent of their non-Aboriginal counterparts. More than 76 percent have neither completed high school nor pursued post-secondary education, whereas the corresponding percentage for non-Aboriginals is 44.

On reserves, in predominantly rural and remote areas, reside about 180 000 registered Indians of working age. At any point during the year, 25 percent are employed full time and a further 5 percent are employed part time — often alternating between seasonal employment, Unemployment Insurance (UI), training and Social Assistance (SA) throughout the year. Many Indians have worked only in traditional subsistence activities.

The off-reserve Aboriginal population — about 55 percent of the total — share the same disadvantages and similar prospects as Indians on reserves. Only 50 percent of adults are employed. The employment rate among women and young adults (15–24) is 40 percent.

The social cost of so many unemployed adults is enormous. The high incidence of family breakup, alcoholism, vandalism and family violence finds roots in chronic unemployment and the dearth of meaningful activity. Of particular concern is the risk that recent improvements in the numbers of Aboriginal students in secondary school will be undermined if children observe their graduating seniors moving on to SA dependence.

A focus on youth is crucial to the future possibilities and challenges for Aboriginal economic development. For at least the next 15 years, the Aboriginal share of the young labour force (15–34 years old) will be rising, reaching a level 50 percent higher by 1996. Most of this growth will occur in non-urbanized areas. Aboriginal people will account for 57 percent of the increase in the labour force in northern Canada and 12 percent in each of Manitoba and Saskatchewan.

For every year in the next five years, more than 5000 individuals will have to find and keep jobs to achieve a level of 50 percent employment among young Indian adults living on reserves. Only a small fraction of this requirement — perhaps one-quarter — will be met by the Indian public administration sector and other government-supported jobs. Failure to provide additional employment will directly result in high social assistance costs to the federal government.

There are an estimated 6000 Aboriginal enterprises in Canada. Although these enterprises are similar to Canadian small businesses in size and type of activity, enterprise development generally is at an initial stage. In relation to the population, the number of Aboriginal enterprises is still remarkably low (1 for every 100 people) compared with Canada overall (1 for every 30 people).

The Aboriginal enterprises have a survival pattern similar to small businesses generally. Failure rates (40–60 percent) are relatively high in the first three years of operation. New retail establishments evidently are particularly risky, whereas businesses in more traditional activities on average survive longer.

A large majority of Aboriginal enterprises, as could be expected, serve local markets, providing transportation and construction services, retail and distribution activity. In a number of instances these have evolved into the larger and more complex enterprises that supply national and even international markets — fisheries, exotic agriculture crops (wild rice, game), wood products. Service companies (feeder airlines, tourism, construction, finance and insurance) are starting to cater to regional markets. Aboriginal enterprises are emerging across virtually all commercial activity — computer assembly, programming and services, real estate services, restaurants and catering, clothing and fashion products, light manufacturing, food processing — both in rural and in urban settings.

ECONOMIC OPPORTUNITIES

The current levels of economic activity, particularly in rural and remote Aboriginal communities, fall far short of those needed to generate acceptable employment levels. Yet it is not difficult to show that substantial unexploited potential exists almost everywhere. Aboriginal people are under-represented as owners and employees of businesses that provide locally marketed goods and services and even more so in resource extraction adjacent to Aboriginal settlements. Increasing their participation in the local and regional economy is the key to increased self-reliance. Many opportunities can be accessed through entrepreneurial initiatives by the Aboriginal population.

Resource-based sectors provide the greatest potential for rural and remote communities. For example, an international demand exists for lake-grown wild rice, and the potential yield is worth more than $100 million annually in the long run. On reserves in Ontario, only about 4800 ha or 6 percent of arable land of fair to good quality was under cultivation in 1987. There is a reasonable potential to support 330 full-time farm operations, or 12–15 times the current level of farming activity.

Indian lands contain 11 000 km^2 of forests with commercial yield potential, but these have been poorly managed over the years. Many communities are in, or near, prime forestry areas, so opportunities exist in labour-intensive forest management field. Close to 150 000 status Indians live within commuting distance of large forestry businesses, which employed 160 000 workers in 1985. Yet, only 4000 status Indians are known to be employed in the forest sector, mostly in small operations.

Several promising mining prospects have been identified on reserves and on lands that may pass to Aboriginal control through land claims or other types of compensation. Furthermore, federal and provincial mining departments have extensive field staffs in remote areas where Aboriginal people predominate. Large mining companies have many employees engaged in exploration and mining of deposits near Aboriginal communities. Opportunities also exist in fisheries, for instance in aquaculture and species management on the west coast and in the eastern Arctic.

There are also opportunities in the commercial service, transportation and construction sectors, including replacement of services that are currently "imported" from the mainstream economy. Once a solid base is established, "export" of services becomes an opportunity. Significant potential remains in tourism and crafts, but it has been slow in being realized because of weaknesses in quality control and product differentiation, marketing and distribution.

The welfare dependency of **isolated bands and communities** can be reversed only through innovative action either to develop hitherto unexploited local resources (e.g. the scallop fishery off Baffin Island) or to enable Aboriginal communities to participate in resource extraction and processing in the mineral, oil and gas, and forestry industries. Joint ventures with experienced non-Aboriginal businesses can mean participation in resource revenue, skill transfer, and access to professional and management expertise. However, government may have to spend considerable amounts on identification and pre-commercial development so that opportunities can be turned into viable realities.

In **rural and small towns**, the economic activities open to Aboriginal enterprise are more varied. Entrepreneurs are moving beyond gas stations, restaurants, and grocery stores to, for example, vehicle repair, construction, light manufacturing, agricultural and food processing, and recreational services. Some progress is being made in upgrading agricultural production from both reserve and off-reserve lands. Diversification into game ranching, fur farming and aquaculture is taking place. With the largest percentage of Aboriginal people living in this setting, sustained development of entrepreneurial opportunity in these circumstances is essential.

In **urban settings**, it is clear that development of Aboriginal enterprise, on its own, will provide employment for only a small percentage of individuals who seek self-reliance in a city environment. The major focus in these circumstances must be to identify mainstream jobs, provide effective training and broker individuals into full-time employment. Here, too, there is substantial potential. Many of these urban areas are provincial capitals or other major cities with a stable and high employment base. Urban employment opportunities can also be accessed by the 70 000 status Indians of labour force age living on reserves within commuting distance of urban centres.

DEVELOPMENTAL CONSTRAINTS

The failure to exploit these opportunities in the past points to the existence of major constraints. Much has been learned about these constraints from past efforts to stimulate economic development. On the supply side are the shortages of financial and human capital and the inadequacy of current mechanisms to provide employment-enhancing skills and transition assistance. Most Aboriginal communities and individuals lack the financial resources to start up even the smallest enterprises. They have limited access to debt financing. Low levels of educational achievement are reinforced by a lack of employment experience. Some communities lack the organizational capacity to engage in business development, and some are culturally ambivalent towards it. Dependence on government may also restrain employment-seeking and entrepreneurial behaviour. Individuals seeking to improve their economic prospects off reserve are often confused by the plethora of programs from all levels of government.

On the demand side are constraints brought about by negative stereotyping, which is a major barrier especially to mainstream financial resources. In rural and remote settings, the jobs in the mainstream economy are often temporary, and companies choose to move experienced employees from location to location instead of hiring and training locally available labour. In the cities, labour market matching services and networks are often not used by the Aboriginal population. Apprenticeship schemes, licensing, unionization all present barriers to Aboriginal participation in technical, paraprofessional and skilled roles. Licensing and contracting practices of governments act against Aboriginal enterprises in unintended ways. Access to resource licensing has been governed by economic criteria designed for southern-based commercial enterprises and the related rates of return or wage levels rather than by the economic return acceptable in a low wage economy. The legal regime for reserves, for instance in the form of antiquated forestry regulations, impedes maximization of economic activity in resource exploitation.

Past experience suggests that these barriers can be overcome. For instance, there have been successes in business development with band or community owned enterprises operating in sectors in which Aboriginal people have traditionally been active. Recent studies of training under CEIC and DIAND programs demonstrate that trainees experience significantly higher employment rates than non-trainees. The results from economic development efforts to date, taken as a whole, have been most encouraging.

ANNEX — REVIEW OF PROGRAM EXPERIENCE

ISTC PROGRAMS

Until now, ISTC (previously the Department of Regional Industrial Expansion [DRIE]), with its mandate for regional development and small business, administered three types of status-blind programs for Aboriginal people: the **Native Economic Development Program** (NEDP), which is national in scope; the **Special Agricultural and Rural Development Agreements** (Special ARDA) with Manitoba, Saskatchewan, British Columbia, Yukon and the Northwest Territories; and the **Northern Development Agreements** (NDAs) with Manitoba, Saskatchewan and Alberta. All programs expired on March 31, 1989, except for NEDP, which has been extended to July 31, 1989, and Alberta NDA, which remains in effect until 1991. The programs are reviewed below. The comprehensive consultations on the department's programs undertaken in 1987 and 1988 are then discussed.

Since the early 1970s, successive governments have undertaken programs to redress economic disparities faced by Aboriginal people, particularly in western and northern Canada. In recent years, this has been done through programs specifically targeted at Aboriginal people, with an emphasis on the creation of employment opportunities and on increased access to capital for commercial ventures. Early efforts often resulted in only short-term employment at lower wages than those earned by the mainstream population.The more recent focus on accessing opportunities in the areas of small business development, employment and management training, sectoral and institutional development, and primary resource development has provided more positive results.

In October 1983, the federal government made a significant commitment of resources by launching NEDP, with funding of $345 million to be expended over 4 years (extended three times, with no increase in funding, and now set to expire on July 31, 1989). Not limited to a specific geographic area or Aboriginal group, the program has as strategic objectives: i) to increase and strengthen Aboriginal community projects that have a strong economic focus, that increase the self-reliance of Aboriginal people, and that have the potential to be commercially successful; ii) to increase the number of Aboriginally owned and controlled enterprises, including financial and economic institutions and businesses; iii) to increase the access of Aboriginal people to existing economic development resources in the public and private sector; and iv) to increase public awareness of the contribution to the mainstream economy by Aboriginally owned, managed and directed enterprises. NEDP's program mandate covers four areas: Aboriginally controlled and managed financial institutions (element I), community-based business and industrial development activities (element II), Aboriginal enterprise and entrepreneurship development (element III) and coordination of other federal economic development programs (element IV).

Under element I, capital contributions averaging $4 million had been approved for 26 Aboriginally owned and controlled capital corporations as of March 31, 1989. Seventeen corporations have started operations, and 12 have loan portfolios of more than $1 million each. The corporations concentrate on commercial lending in line with detailed analytical and procedural criteria prescribed in contribution agreements with the program, and together reach more than one-half of the Aboriginal population. The loans tend to be small, between $20 000 and $100 000. Assistance has been given also to economic development corporations, both for planning and establishment, and for the start-up and expansion of commercial ventures.

Under elements I and III, as of March 31, 1989, 436 commercial enterprise projects had been awarded funding totalling $143 million. Half of the projects involved establishment of an enterprise, and one-third were for expansion of an existing operation. The NEDP equity contribution accounted for an average 50 percent of project cost with other (mainly federal) government sources contributing another 11 percent. The first 259 projects were concentrated in manufacturing (42 projects), accommodation and restaurants (47), retail trade (40), construction (24) and transportation (24). Twelve percent of the projects were related to tourism.

Also under element III, $4 million was made available to projects involving innovation, marketing and business studies. Half the funds were awarded to trade shows and other marketing efforts. Finally under element III, 23 scholarships and training programs were supported for $6.4 million, including a national scholarship program through the Association of Canadian Universities for Northern Studies (ACUNS). Under element II, Community Economic Development, 68 projects were awarded a total $7.1 million. These consisted mainly of studies aimed at assessing the feasibility of economic options for communities, and included a few instances of funding of an on-going economic development secretariat.

Under Special ARDA, agreements were concluded in the early 1970s with Manitoba, Saskatchewan and British Columbia and, later that decade, with Yukon and the Northwest Territories. The main objective of the Special ARDA program was to improve the income and employment opportunities of disadvantaged people, particularly those of native ancestry, living in rural and remote areas. The agreements contained provisions for expenditures in four areas: commercial undertakings, infrastructure to enhance the chances of project viability, primary producing activities, and social adjustment measures (SAMs). The BC agreement did not provide for infrastructure and SAMs but supported remote rural communities, training and counselling.

In all, more than 5000 projects have been assisted, with the emphasis in the 1980s being placed on commercial undertakings. During 1987–89, for instance, 379 of 625 projects receiving federal assistance were in this class, with funding of $14.9 million. The component in support of primary producing activities was directed at upgrading traditional hunting and gathering and was important in the Northwest Territories and northern Manitoba. Federal assistance to 216 projects totalled $4.0 million. The provincial and territorial governments fund similar projects, as well as virtually all training-related activities under the SAM element.

NDAs are regional development agreements and therefore cover all northern residents. They are, however, targeted to Aboriginal people who were the majority of beneficiaries in all three provinces. The objectives of the agreements are: i) to provide options and opportunities for all the local people to participate in the social and economic development of their region; ii) to provide the opportunity for Aboriginal people to continue their traditional lifestyles with enhanced pride and purpose and iii) to encourage the orderly utilization of the natural resources of the region. Development activities have generally fallen within three main clusters — community economic development, human resource development, and community improvement. In the most recent three years, federal expenditures under these agreements have totalled $50 million: $30 million in Manitoba, $11 million in Saskatchewan, and $9 million in Alberta. The Manitoba and Saskatchewan agreements expired March 31, 1989.

ISTC PROGRAM REVIEW

A number of third-party evaluations and follow-up studies of the three programs have been undertaken, some recently. The studies and evaluations found that the ISTC programs have stimulated enterprise and employment. In particular, equity contributions under element III of NEDP and the commercial undertakings component of Special ARDA were found to have assisted in the creation of businesses. These have survival rates comparable to those in the mainstream economy but tend to have a mediocre growth and profit performance, as many are in small, isolated communities where purchasing power is limited. Evaluation studies conducted in the early eighties found that the primary producing activity and special adjustment measure (SAM) components of Special ARDA were not sufficiently oriented to economic criteria and were less effective as economic development programs. These program elements were therefore de-emphasized. Under element I, the Aboriginal capital corporations have been shown by two evaluations to meet a real need for commercial lending facilities dedicated to Aboriginal businesses. A third-party evaluation found that the early signs of performance by these corporations were encouraging and that the institutions should be further supported.

While acknowledging that the programs address a major impediment to enterprise development (the lack of risk capital) the studies found that more emphasis needs to be placed on pre-enterprise planning

and capacity development and on the readiness and business competence of entrepreneurs. They suggested more emphasis on training and on advisory services after the business has started ("aftercare"). Other non-financial factors were found to be important, such as community acceptance and involvement in the development of the institutions. Some studies have advocated a more strategic sectoral approach to the development of business and employment opportunities.

It has been pointed out that the short-term nature of existing programming (limited time frames for original programs coupled with frequent extensions) contributed to a focus by the client group on accessing funds rather than on the broader dimensions of genuine development. Also, the very limited person-year resources available to administer these programs led to an emphasis on application processing.

ISTC CONSULTATION

In 1987, Cabinet approved a series of objectives for Aboriginal economic development and then launched a public consultation on current ISTC programs and future directions. The objectives sought to ensure that Aboriginal people in all parts of Canada would enjoy:

- greater participation in the national economy;
- greater involvement in the management of business enterprises and economic institutions;
- greater access to long-term employment;
- the benefits of increased private sector and provincial/territorial involvement in Aboriginal economic development programming;
- full access to all federal economic initiatives; and
- active participation in program design and delivery.

From the summer of 1987 to the spring of 1988, consultations were held with all national Aboriginal oganizations, with provincial, territorial and regional government officials, and with Aboriginal individuals and community leaders.

Upon completion of the formal consultations, a Task Force Review Group (TFRG), chaired by ISTC's ADM of Native Economic Programs and composed of representatives of national Aboriginal associations and senior federal officials, met to review the findings. Highlights of the findings and the TFRG recommendations can be divided into seven foci. They are presented here along with brief statements on how the Canadian Aboriginal Economic Development (CAED) strategy responds to each set of recommendations.

Program Structure

Consultation participants stated that federal economic development programs should have two main characteristics — **coherence** (i.e., that they should fit together without conflict and they should leave no gaps), and **flexibility and adaptability** (i.e., that programs should be able to meet the extremely diverse circumstances and needs of Aboriginal people in all regions of Canada — urban and isolated, north and south, large and small communities). They also were adamant that the range of program options available in some regions of the country should be available to all.

The TFRG recommended that:

- all federal initiatives have the common aim of enhancing self-reliance, self-determination, and Aboriginal control;
- the federal government demonstrate a long-term commitment to Aboriginal economic development programming;

- all ISTC initiatives come under one umbrella program;
- equal programming be available in all parts of Canada; and
- provisions of the *Income Tax Act* regarding the treatment of a contribution as income not apply to funds provided to assist Aboriginal economic development.

The fundamental goal of the federal government's new approach is economic self-reliance of Aboriginal people. The involvement of Aboriginal people in program decision-making and delivery will be enhanced. The federal approach consists of a single strategy of national scope. Eight primary program components will be delivered in coordinated fashion by three departments, ISTC, DIAND and CEIC. The active involvement in Aboriginal business development of the federal departments and of provincial and territorial governments is an important dimension of the strategy. ISTC will deliver three program components aimed at business development, featuring a wide range of financing and development instruments to deal with the diverse circumstances and aspirations of Aboriginal people.

Range of Eligible Activities

There was general agreement among participants that existing programs did not adequately cover a number of activities that are essential if Aboriginal people are to build the strong foundation necessary for successful economic development and enhanced self-reliance. Activities requiring increased funding emphasis included access to training and technical and professional services.

The TFRG recommended that:

- human resource development, including activities to assist Aboriginal people develop business skills, receive more attention in Aboriginal economic programming;
- human resource requirements be included in every project proposal, with CEIC and DIAND becoming involved early in a proposal so that these requirements are met;
- support for the development and management of an Aboriginal economic project be given both before and after a proposal is approved;
- in appropriate circumstances, Aboriginal individuals receive support for the purchase of existing successful businesses; and
- the responsible minister be given discretion to waive the requirement for Aboriginal control in joint ventures.

Human resources development will be a central thrust of the new strategy. It is the focus of three program components delivered by DIAND and CEIC. ISTC will provide funding for initial training (up to a certain amount) required for business projects, as well as assistance for business plans and project aftercare. Acquisitions of existing businesses and Aboriginal/non-Aboriginal joint ventures with minority participation by Aboriginal interests will be assisted in appropriate circumstances.

Program Delivery

Many participants were dissatisfied with the administration of the three ISTC programs. They complained particularly about the time necessary to process applications and reach decisions and the difficulty in getting in touch with program administrators. It was suggested that Aboriginal participation in program delivery be increased, perhaps by expanding the functions of Aboriginal capital corporations, such as loan and investment companies.

The TFRG recommended that:

- delivery of Aboriginal economic programs be decentralized;
- decentralization proceed in stages, initially making use of ISTC's regional offices and devolving delivery to Aboriginal organizations as and where possible; and
- depending on local and regional circumstances, Aboriginal loan companies and economic institutions have the opportunity to deliver programs.

ISTC's programs will be delivered in a decentralized manner. The main regional offices will be supplemented by smaller offices in most provinces and territories. Devolution of program delivery will be sought where the nature of programs and Aboriginal delivery capacity make this possible.

Decision-Making Structure

In general, participants supported the idea of a national program board, with majority Aboriginal representation, but felt that such a board should be given greater authority than is now the case. Considerable merit was also seen in having regional or local boards, which would render decisions more sensitive to special regional and local circumstances.

The TFRG recommended that:

- decision-making for ISTC Aboriginal economic programming be done by a national board linked with complementary regional boards;
- the number of regional boards reflect Canada's regional realities, while keeping administrative costs at a minimum; and
- the national board be made up of individuals representing regional, as well as national, interests. In addition to members appointed by the Minister, some members should be elected by regional boards.

ISTC will create national and regional project boards. Some members of the regional boards will serve on the national board. Regional boards will have authority to make recommendations on business development projects up to $250 000. The national board will advise on other business projects, joint ventures and capital corporations and will annually review program operations and effectiveness.

Project Assessment Factors

Many of the Aboriginal people interviewed expressed concern about the rigorous application of standard business measures as project assessment criteria, without regard to the unique and special circumstances of Aboriginal entrepreneurs and communities. At the same time, program administrators were being perceived as being inconsistent in applying assessment criteria, and greater transparency was asked for.

The TFRG recommended that:

- assessment of applications take into account the special circumstances of Aboriginal communities and entrepreneurs;
- requirements regarding equity be flexible so that applicants can establish equity in a variety of ways;
- in certain circumstances, the national or regional boards waive equity requirements; and
- a higher degree of risk be recognized where regional circumstances warrant.

ISTC will assist only business projects that are commercially viable. Applicants will be able to demonstrate equity in several forms and may be required to invest only a fraction of project cost, depending on financial capacity and other factors.

Factors Measuring Program Impact

Again, participants were of the opinion that standard factors used to measure the success of a program (e.g., direct jobs created, viable businesses established), are inappropriate with respect to Aboriginal economic development. Instead, indicators such as the degree of increased self-reliance at the community level should be utilized.

The TFRG recommended that:

- indicators of Aboriginal economic programming include measures of impact at the community level;
- such indicators also include enhanced self-reliance, self-determination, and Aboriginal control; and
- the measurement of success of Aboriginal economic development take into account indicators sensitive to regional circumstances.

Factors measuring program impact will be developed in the future, and the recommendations will be taken into account.

Complexity of Federal Programming

The participants felt that the past array of Aboriginal economic programming was too complex and thought that a single umbrella program would be preferable. They noted that the complexity hampers access and effectiveness.

The TFRG recommended that:

- all government programs for Aboriginal people be streamlined and coordinated; and
- application forms be brought into greater harmony.

For most projects, ISTC will financially assist capitalization as well as training, business plan development and aftercare services. ISTC will be able to insure commercial loans except on reserves where DIAND's loan guarantees program will continue. Often ISTC will be the only federal government agency that applicants for business funding deal with, and ISTC will assist applicants in obtaining other services.

DIAND PROGRAMS

DIAND has long pursued economic development for status Indians and Inuit as part of its comprehensive mandate. It has engaged in enterprise and natural resource development, using its field staff to assist with projects. It has funded entrepreneurs directly with loans and contributions, as well as indirectly through loan guarantees on commercial funds, ISTC contributions, and other public and private sector sources. Delivery of DIAND programs is being devolved to Aboriginal local and sectoral economic development institutions, and the number of DIAND staff in the field is being reduced. DIAND encouraged the process by financial support for salaries and overhead costs of the institutions. Expenditures on enterprise and institutional development between 1983 and 1988 were $270 million. Also, the department has been pro-active in ensuring that its basic service programs in housing, education, infrastructure and band support contribute to job creation and business development. It has been concerned as well with the development of Indian and Inuit lands and resources and the management of these resources pursuant to the *Indian Act*. Further, it has increasingly focused on employment opportunities in the labour market surrounding communities.

DIAND's business financing programs have fallen primarily within the Indian Economic Development Fund (IEDF) and consist of three components: contributions, direct loans, and guaranteed loans. In addition to IEDF, the department administered a small Inuit loan fund with both direct and guarantee components. The direct loan program has a $70 million revolving authority and has operated for 18 years as a last resort source of debt financing for new or existing Indian businesses. Although in the 1970, a number of loans were not viable, performance over the past five years has been considerably improved. Apart from the overhead costs of administering the loan fund, the cash flow has been favourable for at least the past ten years — that is, principal and interest payments have equalled or exceeded the outflow of cash for new loans. Although loan activity has dwindled with the establishment of Indian capital corporations, 6600 direct loans (value $120 million) have been made since inception of the program. Of the total, $94 million has been collected in principal and interest, and $51 million is outstanding.

Recently, DIAND sold parts of its outstanding direct loan portfolio to two Indian capital corporations. The first such sale to the Native Fishing Association of BC was finalized in early 1989. These two pilots, if successful, will set the stage for many more. Through write-offs and settlements of uncollectables and through collection efforts, DIAND's remaining portfolio will be progressively reduced.

Loan guarantees are DIAND's preferred vehicle for debt financing. They provide for the establishment of accepted credit ratings and the development of a continuing relationship between Indian entrepreneurs and commercial sources of financing — thus providing a wider range of financing choices for entrepreneurs. The guarantee program has been in place since 1970 with initial funding of $30 million. The aggregate of all claims against loan guarantees in any fiscal year in excess of about $1.5 million is charged to DIAND's budgetary appropriation. This has resulted in an internal policy limit of $500 000 for combined direct and guaranteed financing for any one recipient.

To date, 1200 loans have been guaranteed, with a cumulative value of $101 million. Of these, 192 claims have been paid with a net loss of $16 million after recovery. Agreements are in place for the repayment of another $11 million resulting in an accrued loss rate of 4.3 percent. Interest rates on guaranteed loans are at prime plus 1 percent. Recently, there has been approval of an additional $30 million in the authority level, and a waiver of the Department of Finance's 1 percent guarantee fee guideline.

One of the most successful programs that DIAND has provided has been the Indian Community Human Resources Strategy (ICHRS). In addition to an on-going budget base of $12 million annually, ICHRS has received significant incremental funding since 1985. ICHRS has provided communities with the ability to plan and organize their human resource development activities and to finance individual training and development not permitted under CEIC or post-secondary education programs.

DIAND PROGRAM REVIEW

In 1985, the Minister of DIAND commissioned a comprehensive third-party review, involving consultations with Indians throughout Canada. The review had as objectives to prepare a data base on the state of Indian economic development in Canada, to examine the underlying issues or problems, and to indicate what role, if any, DIAND could play to contribute to greater success in the future.

The review concluded that:

- DIAND must facilitate Indian control of Indian economic development.

- DIAND should assist Indians to attain their economic development objectives by promoting support from government and the private sector; by brokering financing for projects and creating links in the marketplace; and by increasing the economic impact of government programs, DIAND basic services and interdepartmental cooperation.

- To promote progress, DIAND must address problems relating to the structure and legal status of reserves and Indian lands and resources.

- DIAND should play a leading role in integrating the efforts of various federal, provincial and private sector agencies, and ensuring continuous consultation with Indian community and business leaders.

As a result of the review, in 1986, the Minister adopted a five-point strategy to encourage and support Indian people to achieve more economic self-reliance. The strategy envisaged initiatives to:

- enhance Indian business access to commercial capital and mainstream expertise;

- establish legal and structural incentives to community-based economic growth;

- increase community control over economic development and the management and exploitation of natural resources;

- develop entrepreneurial, management and occupational skills, and local labour market participation; and

- optimize access to existing federal and provincial economic development support programs.

HUMAN RESOURCE DEVELOPMENT PROGRAMS

All three departments are engaged in human resource development. CEIC is the largest player in the employment and training sector, with national programs to enhance job opportunities — the Canadian Jobs Strategy (CJS) and the Employment Services.

Since its inception in 1984, CJS has been the government's primary tool to promote employment. More than 1 million Canadians have participated in CJS programs, and participants have ranged from people who have been unemployed for a long time and who have no formal education to would-be entrepreneurs and highly skilled workers. The most disadvantaged clients require more expensive and longer interventions than do those who are starting up businesses or seeking to upgrade obsolete skills. The mix of CJS programs differs from one area to another, depending on the strengths of the local economy and the priorities voiced by local groups.

CJS adheres to three principles: providing assistance for those most in need; doing what works best; and deciding locally how best to administer programs. The first principle means that all programs are directed toward four client groups: women, visible minorities, disabled individuals, and Aboriginal people but can be accessed by others who are clearly disadvantaged. The second principle means that programs include some practical work experience, and the third principle ensures that local needs are met.

Representatives of client groups, such as band councils, regional and local associations and other interested parties, influence the type and financial level of programs offered locally. They have a voice in training commissions, community colleges, Community Futures committees, Canada employment centres and regional and national offices.

A survey of CJS participants indicated that most programs are working well and that many clients are still working at three and 12 months after participating. The skills obtained have proved more relevant than what has been offered during previous government interventions, and the opportunities for welfare recipients have been expanded markedly by the Social Assistance Recipient feature. This feature allows welfare funds to be diverted to ensuring job placement and compensation for efforts in the acquisition of skills on the job. At the time of the survey, all clients, even those who had not yet found a job, gave high marks to CJS programs.

In future, CJS will continue to be guided by the three principles underlying its present operations; it will add to the mix of options in all programs and will find ways to complement the new Labour Force Development Strategy. Staff will continue to consult client groups and representatives of organizations and the private sector so that CJS remains current and effective.

DIAND organizes its human resources programs under the Indian Community Human Resources Strategy (ICHRS), which, among other things, upgrades employability and enhances skills in entrepreneurship and business, particularly for unemployed Indians on reserves. The ICHRS projects are mostly controlled by Indian bands through annual contribution agreements.

ISTC provided funding for business and vocational training and for project-related entrepreneurial development.

The thrust of programming has clearly differed among the departments. A degree of programming has clearly differed among the departments. A degree of coordination has been achieved through eligibility criteria and consultation, but some overlap has remained in each of the key program areas: enterprise development, community development, and training. The program structure of the CAED strategy provides a more rationalized approach to service delivery while maintaining the strengths of current programs.

Gouvernement du Canada

Stratégie canadienne de développement économique des autochtones

Canada

STRATÉGIE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989
N° de cat. C2-118/1989
ISBN 0-662-56793-5

TABLE DES MATIÈRES

STRATÉGIE NATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES 5

INTRODUCTION 5

NOUVELLES ORIENTATIONS 5

DÉFIS : UN PROGRAMME DE COOPÉRATION 7

LA VOIE DE L'AUTONOMIE : RÉSULTATS ESCOMPTÉS 8

MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE 8

STRATÉGIE DÉTAILLÉE 10

APERÇU 10

STRUCTURE DU PROGRAMME 11

MISE EN ŒUVRE 18

ANNEXE — CONTEXTE 19

DISPARITÉS ÉCONOMIQUES 19

ATOUTS ÉCONOMIQUES 20

PROBLÈMES LIÉS AU DÉVELOPPEMENT 21

ANNEXE — EXAMEN DES PROGRAMMES ACTUELS 23

PROGRAMMES D'ISTC 23

EXAMEN DES PROGRAMMES D'ISTC 25

PROCESSUS DE CONSULTATION D'ISTC 25

PROGRAMMES D'AINC 29

ANALYSE DES PROGRAMMES D'AINC 30

PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES 31

STRATÉGIE NATIONALE POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DES AUTOCHTONES

INTRODUCTION

Le gouvernement du Canada a élaboré une nouvelle stratégie nationale pour marquer son engagement renouvelé à l'égard du développement économique des autochtones. Cette stratégie vise à promouvoir la pleine participation des autochtones à l'essor de l'économie canadienne. A cet effet, le gouvernement fédéral s'engage à fournir des fonds de façon soutenue aux ministères chargés de la réalisation de cette stratégie, distincte des programmes triennal ou quinquennal antérieurs. Les fonds seront alloués chaque année et les sommes prévues pour la mise en œuvre par Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et Industrie, Sciences et Technologie Canada (ISTC) se chiffrent à 873,7 millions de dollars répartis sur cinq ans. Par ailleurs, les autochtones seront appelés à participer ou à collaborer davantage aux programmes d'Emploi et Immigration Canada (EIC).

Offrir des possibilités d'emploi et des débouchés d'affaires à long terme aux autochtones du Canada, tel est l'objectif principal de cette stratégie. Cette dernière vise donc à fournir aux autochtones les moyens de gérer efficacement leurs entreprises commerciales, leurs institutions économiques et leurs activités liées à la formation professionnelle et à l'acquisition de compétences.

Afin de permettre aux autochtones et à leurs collectivités de tirer pleinement parti des avantages d'une économie canadienne en plein essor, il faut envisager un nouveau partenariat au pays. Ce dernier sera fondé sur une compréhension réciproque, une action concertée au chapitre de la planification et de l'exécution ainsi que la volonté commune d'apporter les changements nécessaires aux politiques, aux programmes et aux institutions. Les représentants des milieux d'affaires et les dirigeants communautaires autochtones, les gouvernements des provinces et des territoires et l'ensemble des gens d'affaires canadiens, tous seront appelés par le gouvernement à travailler de concert pour permettre aux collectivités autochtones de bénéficier d'une plus grande autonomie économique.

Cette stratégie est le résultat de vastes consultations amorcées en juillet 1987, en prévision de l'échéance de plusieurs programmes destinés aux autochtones et administrés par ISTC.

NOUVELLES ORIENTATIONS

La Stratégie canadienne du développement économique des autochtones (CDEA) vise l'autonomie économique des autochtones par les moyens suivants :

- participer davantage à l'économie nationale;
- avoir accès à des emplois permanents ou encore devenir propriétaires et assurer la gestion d'entreprises commerciales et d'institutions économiques;
- participer à la conception et à l'exécution des programmes;
- profiter sans réserve des initiatives fédérales de développement économique;
- entretenir des relations plus étroites avec les entreprises et les sociétés d'investissement canadiennes;
- profiter de la participation et de l'appui soutenu des gouvernements provinciaux et territoriaux.

Plus précisément, la stratégie poursuit les objectifs suivants :

- promouvoir le développement d'un réseau d'institutions économiques dirigées par les autochtones qui pourront, au cours des années, se charger d'administrer la majorité des programmes gouvernementaux liés au financement des investissements, aux activités commerciales, à l'emploi et aux services d'experts-conseils;
- encourager les autochtones à mener des entreprises en participation dans les milieux d'affaires en général;
- augmenter les possibilités d'emploi et d'autonomie des autochtones ayant choisi de vivre dans les centres urbains.

La nouvelle stratégie harmonisera les divers éléments des programmes administrés par ISTC, AINC et EIC. Déjà les programmes actuels ont été réorganisés et améliorés et de nouveaux programmes seront instaurés pour combler les lacunes identifées au cours des consultations.

Cette stratégie repose sur les huit éléments suivants :

- **Développement des entreprises** — pour rester sur la lancée de divers programmes gouvernementaux touchant les entreprises commerciales, notamment les ententes conclues en vertu de la *Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole* (ententes spéciales ARDA), le Programme de développement économique des autochtones (PDEA), et le Programme de développement d'entreprises indiennes (PDEI), la stratégie vise à aider les autochtones ou leurs collectivités à obtenir les capitaux et les services de soutien nécessaires pour se lancer en affaires ou diversifier leurs activités;

- **Entreprises en participation** — pour aider les entreprises autochtones à établir de nouveaux liens profitables avec des entreprises de tous les secteurs de l'économie, permettant ainsi aux premières d'acquérir des compétences techniques, en gestion ou autres dans le domaine des affaires;

- **Sociétés de financement** — pour appuyer et consolider le réseau d'institutions financières autonomes, établies par les autochtones ces dernières années, à la suite des efforts déployés partout au pays dans le cadre du PDEA, administré par ISTC, et du programme Développement des collectivités, qui relève d'EIC;

- **Planification et développement économiques des collectivités** — miser sur les initiatives actuelles des trois ministères précités pour aider les autochtones des collectivités rurales, éloignées et isolées à assurer la planification, la programmation, l'organisation et la direction de leurs propres affaires et les services pour accroître les possibilités d'emploi;

- **Accès aux ressources** — pour aider les collectivités autochtones à développer leur assise économique et à diversifier les emplois en accédant à l'exploitation rentable des ressources renouvelables et non renouvelables susceptibles de les avantager sur le plan commercial;

- **Acquisition de compétences** — pour permettre aux autochtones d'acquérir des compétences en gestion et en fonction d'une profession ou d'un métier, grâce à des programmes comme Planification de l'emploi, et de participer davantage à la planification et à la mise en œuvre de stratégies locales;

- **Emplois en milieu urbain** — pour aider, en collaboration avec les représentants locaux de la province et de la municipalité, les autochtones ayant choisi de vivre dans les villes à trouver des emplois satisfaisants en leur donnant une formation et en leur permettant d'acquérir de l'expérience en milieu de travail, et à contribuer ainsi pleinement à la prospérité grandissante de nos villes. EIC recherchera la participation des autochtones, des collectivités et des représentants des secteurs public et privé pour la planification de stratégies locales;

- **Recherche et défense des intérêts** — pour assurer la gestion efficace de la nouvelle stratégie, la coordination des programmes et effectuer des recherches et des analyses de politique. La défense des intérêts des autochtones a pour but d'accroître l'appui accordé aux entreprises autochtones au sein de l'administration fédérale et dans tous les secteurs de l'économie canadienne.

Dans le cadre de cette stratégie, dont le principal objectif est d'appuyer l'autonomie économique des autochtones, le gouvernement fédéral s'engage à aider les institutions financières, sectorielles et locales autochtones à se charger, en temps opportun, des services financiers, techniques et commerciaux ou encore liés au développement de l'emploi et actuellement assurés par les ministères fédéraux, notamment AINC et ISTC. Cette évolution aura lieu en fonction de l'expérience acquise par les dirigeants communautaires et les institutions économiques autochtones, grâce à une plus grande autonomie et à des responsabilités accrues.

DÉFIS : UN PROGRAMME DE COOPÉRATION

Pour assurer le succès de la stratégie, un nouveau partenariat est essentiel entre le gouvernement fédéral, les entreprises et les dirigeants communautaires autochtones, les gouvernements provinciaux et territoriaux et les milieux d'affaires au Canada. Non seulement les ministères fédéraux devront-ils coordonner efficacement leurs initiatives, mais chacun des partenaires doit s'engager à l'égard de l'objectif visé et l'appuyer.

Les *entreprises et les dirigeants communautaires autochtones* devront poursuivre activement l'objectif de l'autonomie économique et veiller à ce que la mise en œuvre de cette stratégie soit à l'origine d'une assise économique autochtone solide.

Les *collectivités autochtones*, en collaboration avec le gouvernement fédéral, doivent demeurer disposées à investir fonds et ressources dans des projets dont elles sauront tirer profit. Pour maximiser le rendement des fonds versés par le fédéral et les autochtones, un effort soutenu doit être consenti pour obtenir des investissements des gouvernements provinciaux et du secteur privé.

Pour contrôler l'exploitation commerciale des richesses naturelles de leurs réserves, les Indiens devraient songer à apporter des modifications à la *Loi sur les Indiens*. En vertu des dispositions actuelles de la Loi, les projets d'exploitation des minéraux, des forêts et d'autres ressources ne peuvent être menés ou adéquatement financés. Le gouvernement fédéral accordera son appui aux chefs indiens et à leur bandes s'ils veulent apporter de telles modifications, comme ce fut le cas récemment dans le cadre de l'amendement de Kamloops.

Enfin, les autochtones doivent eux-mêmes prendre les devants et envisager des débouchés ou trouver des emplois à l'intérieur et à l'extérieur de leurs terres, et donc se garantir par leurs propres moyens une participation à part entière à l'ensemble de l'économie.

Le gouvernement du Canada tentera d'obtenir des *gouvernements provinciaux et territoriaux* un appui important pour le développement économique des autochtones.

Bien que la Constitution reconnaisse que le gouvernement fédéral a des obligations spéciales à l'endroit des Indiens et des Inuit, tous les autochtones sont citoyens canadiens et résidants d'une province ou d'un territoire. Ils estiment donc avoir droit aux mêmes avantages économiques offerts aux habitants non autochtones d'une province ou d'un territoire. En fait, sans l'aide technique et financière ainsi que la collaboration active des gouvernements provinciaux et territoriaux au chapitre de l'accès aux richesses naturelles, les collectivités autochtones ne peuvent amorcer la réalisation de nombreux projets favorables à leur développement économique.

Dans des domaines comme la foresterie, l'industrie minière, l'aménagement des terres, la pêche sur les cours d'eau intérieurs, les transports et le tourisme, le soutien administratif de la province sur le plan des règlements et de l'administration est essentiel à la réalisation de plusieurs projets. Compte tenu des nombreux projets réalisés ces dernières années, les entrepreneurs autochtones ont beaucoup à apporter aux économies provinciales et territoriales. Étant donné en outre que d'autres ordres de gouvernement tentent de favoriser le développement régional et rural, le gouvernement fédéral est persuadé que les provinces et les territories accorderont leur appui et collaboreront à la nouvelle stratégie.

En milieu urbain, les gouvernements provinciaux et les administrations municipales seront appelés à aider les autochtones à recevoir une formation et à trouver des emplois susceptibles de les orienter sur la voie de l'autonomie. Pour l'établissement des programmes, le gouvernement fédéral consultera les représentants locaux de la province et de la municipalité sur les mesures à adopter pour atteindre cet objectif et éviter ainsi la hausse vertigineuse des coûts de l'aide sociale et les perturbations sociales.

Par ailleurs, l'engagement des *milieux d'affaires canadiens* est primordiale. Trop souvent, les autochtones cherchant de meilleures conditions de vie, à devenir plus autonomes et à se lancer en affaires se heurtent à l'indifférence, à l'hostilité et même aux préjugés. Et pourtant, le grand nombre de nouvelles entreprises prospères lancées par des autochtones est la preuve manifeste que les Canadiens ont tout à gagner de la participation à part entière des autochtones à l'économie du pays. Comme tous les Canadiens, les autochtones ont droit à une chance équitable et aux mêmes avantages.

A cet égard, le rôle des gens d'affaires est de première importance. L'efficacité de la stratégie repose sur l'ouverture d'esprit des chefs d'entreprises non autochtones, traitant sur un pied d'égalité les entreprises commerciales, qu'elles soient proposées par des autochtones ou par d'autres. Il faudra établir de nouvelles relations fournisseur-client, créer des entreprises en participation, des sociétés en commandite et prévoir des modalités de sous-traitance pour intégrer les entreprises autochtones à l'ensemble de l'économie. En outre, le gouvernement fédéral s'attend à ce que grandes et petites entreprises remettent en question leurs pratiques en matière d'emploi.

Enfin, il est demandé aux ministères et aux organismes fédéraux de conjuguer leurs efforts en vue de favoriser plus efficacement le développement économique des autochtones. Ainsi, les trois principaux ministères, ISTC, AINC et EIC, s'assureront que les autochtones de toutes les régions du pays pourront facilement avoir accès aux programmes fédéraux. Leurs efforts s'uniront à ceux de tous les ministres fédéraux, pour qui le développement économique des autochtones repose sur la collaboration de tous les ministères.

LA VOIE DE L'AUTONOMIE : RÉSULTATS ESCOMPTÉS

Au cours des cinq prochaines années, le gouvernement fédéral prévoit obtenir des résultats concrets à la suite de la mise en œuvre de la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones, soit :

- une augmentation du revenu moyen;
- une hausse importante du taux d'emploi;
- une diversification des petites entreprises;
- une plus grande mobilité de la main-d'œuvre (sociale, géographique et sur le plan de la carrière);
- la présence de cadres dans les postes de direction et de gestion;
- une diminution des problèmes sociaux résultant de la migration dans les centres urbains et donc des coûts de l'aide sociale.
- une augmentation du nombre de collectivités autochtones ayant la capacité d'assumer leur devenir économique;

MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE

L'exécution de la stratégie commence dès aujourd'hui, et les nouveaux programmes d'ISTC entreront en vigueur le 1er septembre prochain. Il faut tout mettre en œuvre pour atteindre les objectifs visés, principalement en amorçant des discussions avec :

- les chefs des entreprises et des collectivités autochtones, pour évaluer en détail la structure des programmes d'ISTC;
- les représentants des gouvernements territoriaux et provinciaux, pour obtenir leur appui au sujet de la stratégie;

- les dirigeants communautaires des centres urbains visés, afin de s'assurer qu'ils collaboreront à la stratégie en matière d'emploi en milieu urbain;

- les gens d'affaires canadiens, afin de tisser des liens entre les entreprises autochtones et les milieux d'affaires en général;

- les institutions financières non autochtones, pour concevoir des façons d'accroître l'efficacité des institutions financières et des institutions sectorielles autochtones;

- les collectivités, les conseils tribaux et les institutions sectorielles, appuyés par AINC, pour établir des programmes visant à consolider leurs compétences en gestion et à fournir des services d'experts-conseils.

Le gouvernement estime que la stratégie annoncée aujourd'hui provoquera une réaction positive de l'ensemble des parties intéressées, tous de nouveaux partenaires dans le développement des autochtones.

STRATÉGIE DÉTAILLÉE

APERÇU

La Stratégie canadienne de développement économique des autochtones tente de conjuguer les efforts visant à aider les autochtones et leurs collectivités à lancer des entreprises viables, à avoir accès à des emplois durables et à gérer leurs ressources. Cette stratégie s'inspire des succès passés, tout en apportant les correctifs qui s'imposent en regard de l'expérience acquise, de l'évolution du milieu et des aspirations des groupes visés. Elle suppose l'exploitation des débouchés qui s'offrent et une opposition à tout obstacle au développement. De plus, elle repose sur la participation accrue des autochtones à la prise de décision et l'établissement de dispositions pour l'exécution des programmes.

L'accroissement de l'autonomie est à la base de la stratégie. Celle-ci vise donc à rehausser sensiblement la participation des autochtones à l'économie en général. Pour ce faire, elle prévoit l'acquisition de compétences en matière d'emploi, ainsi que l'accès aux capitaux, aux services commerciaux et à des ressources exploitables. En conséquence, les axes fondamentaux de la stratégie sont les suivants :

- garantir aux autochtones des emplois productifs et de meilleurs revenus;
- accroître l'autonomie des autochtones en développant les institutions et les compétences individuelles nécessaires à l'essor économique;
- encourager la diversification en affaires en formant des sociétés en propriété exclusive et des entreprises en participation;
- déterminer et exploiter les nombreuses possibilités de développement dans les régions isolées, rurales et urbaines;
- accroître la part des autochtones au chapitre de la masse salariale en milieu urbain.

La stratégie vise à augmenter l'emploi et les revenus en encourageant et en stimulant la diversification dans les milieux d'affaires autochtones par l'entremise de programmes directs auxquels s'ajoutent des fonds non gouvernementaux. Elle favorise une orientation nettement commerciale en matière de développement. Les programmes permettront d'identifier et de développer l'éventail complet des possibilités commerciales dans les régions isolées, rurales et urbaines, et offriront une série de moyens pour exploiter ces possibilités.

La stratégie permet aux autochtones d'obtenir plus facilement les capitaux nécessaires pour se lancer en affaires ou répondre aux besoins de jeunes entreprises en pleine expansion. Le gouvernement continuera d'accorder directement des octrois aux entreprises autochtones, mais, lorsque les circonstances le permettront, la part d'autres sources de financement sera augmentée. Les prêts commerciaux seront plus facilement disponibles grâce à l'assurance de prêts. La stratégie encouragera la création de réseaux de sociétés d'investissement autochtones, grâce à l'expansion de leurs services de prêts et à l'exploitation d'autres formes de financement au fur et à mesure que ces sociétés prendront leur essor.

La stratégie permet d'élargir la portée des programmes. Elle prévoit l'octroi d'une aide en matière de planification commerciale et d'accès aux services professionnels à l'étape du démarrage d'entreprises commerciales. Elle garantit que les entrepreneurs éventuels ont évalué tous les aspects du développement d'une entreprise avant d'y engager des capitaux.

A tous les niveaux du programme, l'accent portera principalement sur le développement des ressources humaines. Manifestement, il s'agit de l'élément le plus important pour parvenir à l'autonomie économique. Tous les moyens disponibles dans le cadre du programme Planification de l'emploi seront mis en œuvre pour fournir une formation et une expérience en milieu de travail et faire appel à une plus grande participation des autochtones à la planification et à l'exécution de stratégies locales. Dans les collectivités autochtones, un plus grand nombre de services de formation seront disponibles et viseront l'acquisition de compétences pour obtenir un emploi. Pour chaque projet d'entreprise commerciale, les besoins en matière de formation et de services d'experts-conseils feront l'objet d'un examen et une aide sera consentie.

La stratégie jette un nouveau regard sur la crise menaçant les autochtones vivant en milieu urbain, notamment dans l'Ouest, où l'on retrouve forte population autochtone. En réponse aux problèmes actuels de chômage et de désintégration sociale qu'on y retrouve, le gouvernement fédéral, en consultation avec les représentants locaux de la province et de la municipalité, tentera de coordonner les initiatives pour établir des programmes appropriés. Dans certaines villes, les autochtones représentent une minorité importante et de nouvelles approches doivent s'ajouter aux activités poursuivies dans le cadre du programme Planification de l'emploi. D'autres éléments de la stratégie permettront de stimuler la création d'entreprises autochtones dans les villes. Ces entreprises pourraient servir de modèles et ne pas constituer la base même d'une approche visant à relever les défis associés à la présence des autochtones en milieu urbain.

Enfin, la stratégie contribue à l'autonomie des autochtones en permettant à ces derniers et à leurs institutions de jouer un rôle de premier plan en matière de développement. L'une des priorités consistera à favoriser les établissements de prêts commerciaux et d'autres organismes de développement contrôlés par les autochtones. Les pouvoirs de décision et de recommandation seront confiés aux conseils autochtones qui superviseront l'administration des programmes d'ISTC. Les services de personnel et d'experts-conseils destinés aux entreprises et les programmes administrés par AINC relèveront désormais en grande partie des institutions autochtones. Les autochtones participeront davantage au processus de prises de décision au sein d'EIC.

STRUCTURE DU PROGRAMME

La stratégie repose sur un programme composé de huit éléments, répondant à un souci d'efficacité et de complémentarité et visant à minimiser le double emploi. Les trois ministères concernés peuvent voir à son administration sans que soient modifiés leurs mandats respectifs. Un comité de gestion composé de sous-ministres adjoints sera chargé de coordonner la gestion, à l'administration centrale de chacun des ministères et dans les régions.

Développement des entreprises (ISTC)

En vertu de l'élément du programme qui porte sur le développement des entreprises, une aide financière et un appui au développement sont accordés aux entrepreneurs et aux collectivités autochtones pour la réalisation d'entreprises commerciales. Les nouvelles dispositions remplacent les activités prévues aux termes des ententes spéciales ARDA, des ententes auxiliaires sur le développement du Nord et du PDEA, administrés par ISTC, de même que les contributions directes aux entreprises prévues par AINC. Tous les aspects du développement des entreprises, aussi bien les études de faisabilité que les activités de soutien, feront partie d'une approche intégrée. L'objectif est de permettre aux individus et aux entreprises autochtones de bénéficier davantage des capitaux et des services d'experts-conseils destinés aux entrepreneurs, et augmenter ainsi le nombre de ressources mises à leur disposition.

Cet élément du programme porte sur les cinq catégories suivantes :

- les entreprises commerciales;
- les assurances de prêts;

- les services de planification d'entreprises, de formation et de soutien après le démarrage;
- les activités précommerciales et d'aménagement de l'infrastructure;
- la création de microentreprises.

La majeure partie des crédits octroyés en vertu de cet élément du programme est destinée principalement aux **entreprises commerciales**, pour les fins suivantes :

- l'établissement, l'expansion, la modernisation et l'acquisition d'entreprises viables;
- l'innovation au chapitre des produits et des procédés;
- la commercialisation.

Pour recevoir une aide, les candidats devront fournir des preuves sur la viabilité commerciale de leur projet, compte tenu de certains critères commerciaux éprouvés. Ils devront présenter un plan commercial détaillé, faisant état d'une étude de marché, des coûts de fonctionnement, des résultats financiers, des sources de financement et des compétences en gestion. En outre, ils doivent investir au moins 10 p. 100 du capital requis et proposer un plan de financement rationnel. Enfin, l'octroi d'une aide dépendra des besoins réels, de l'appui de la collectivité, du risque de nuire aux entreprises en activité, et des avantages pour la collectivité. Les projets seront également évalués à la lumière de priorités et de la politique fédérale dans son ensemble, y compris les politiques commerciale et industrielle.

Le programme de contributions en capital sera complété par des possibilités d'**assurance-prêt**, destinées à réduire les risques assumés par les prêteurs habituels et à encourager le financement commercial. Le but est de diminuer le montant moyen des contributions versées en vertu du programme, notamment les contributions remboursables, tout en permettant la réalisation d'un plus grand nombre de projets. Ce programme vient compléter le programme de garanties de prêts administré par AINC à l'intention des emprunteurs dans les réserves.

L'accent portera principalement sur la mise en valeur des ressources humaines. Une aide financière sera accordée pour :

- la planification globale de projets commerciaux;
- l'acquisition des compétences commerciales requises pour mener à bien le projet;
- l'accès aux services professionnels destinés à aider les entreprises après leur démarrage.

L'élaboration d'un **plan commercial** contribuera à garantir le succès d'entreprises commerciales et assurera le traitement rapide des demandes adressées en vertu du programme. Sous le régime du PDEA, aucun service de planification commerciale n'était prévu. Pour cette raison, les personnes ne possédant pas une expérience de longue date dans les affaires ou n'ayant pas accès à d'autres services de planification ou de consultation avaient de la difficulté à bénéficier de ces programmes.

La **formation** peut également faire l'objet de subventions, en début de projet, pour favoriser l'acquisition des compétences techniques ou commerciales nécessaires, notamment en gestion et en comptabilité. Ainsi seront augmentées les chances de réussites du projet. Les besoins de formation plus importants, ou ceux qui sont essentiels après le démarrage du projet, seront traités dans le cadre de l'élément de la stratégie visant l'acquisition de compétences.

L'offre de **services après le démarrage** des entreprises permettra aux responsables des projets d'obtenir auprès de sociétés privées des services consultatifs techniques et professionnels pendant une certaine période de temps. Ce type d'aide n'étant pas disponible auparavant, certains clients étaient donc aux prises avec des difficultés après approbation de leur projet.

Pour obtenir une aide en matière de planification commerciale, les candidats devront fournir une proposition de travail; déterminer les critères ayant mené au choix d'un expert-conseil; contribuer au coût du plan; prouver qu'ils disposent des ressources nécessaires pour mener à bien le plan commercial et fournir au moins 10 p. 100 du capital requis. Pour être admissibles aux termes des services après le démarrage, les requérants devront fournir les mêmes informations sur les capitaux propres, le choix des experts et la proposition de travail.

Des fonds seront disponibles pour couvrir les **coûts préalables au développement commercial**, dans l'éventualité où un débouché économique commercial important aurait été identifié. En outre, les **coûts de l'infrastructure** requis pour assurer la viabilité d'un débouché commercial pourront également faire l'objet de subventions. Dans les deux cas, les gouvernements provinciaux seraient normalement appelés à payer la moitié des coûts pour les projets réalisés en dehors des réserves. Les autres ministères fédéraux s'occuperaient des dépenses qui relèvent de leur compétence.

Le Programme de développement des entreprises permet également de répondre aux besoins de capital des autochtones possédant peu ou pas d'expérience en affaires et souhaitant créer une petite entreprise. Cette partie du programme remplacera certains éléments des ententes spéciales ARDA et des ententes auxiliaires sur le développement du Nord. Ces ententes permettaient d'accorder une aide aux autochtones envisageant la possibilité de se lancer en affaires ou de mettre sur pied une **microentreprise**, notamment pour l'achat de matériel. Seront pris en considération les projets reposant sur des possibilités réelles, les capacités ou l'expérience du client, de même que l'absence de ressources financières. Le processus d'approbation des projets prendra peu de temps.

Entreprises en participation (ISTC)

L'élément du programme qui porte sur les entreprises en participation a pour objectif d'encourager les entrepreneurs autochtones à réaliser avec des entrepreneurs non autochtones des projets commerciaux d'un intérêt mutuel. Il vise l'exploitation des débouchés commerciaux découlant uniquement d'une collaboration avec des entreprises non autochtones du secteur privé. Les entreprises autochtones seront incitées à établir des relations avec les entreprises des milieux d'affaires en général. Ainsi, les autochtones auront la possibilité d'acquérir des compétences techniques, commerciales ou liées à la gestion, et retireront des avantages en matière d'emploi et de revenu, ce qui, dans le cas des collectivités éloignées, leur garantira l'accès aux grands projets d'exploitation des richesses naturelles.

Seuls les frais engagés par l'entreprise autochtone partenaire d'une entreprise en participation nouvellement établie, y compris les coûts connexes de planification et de services après démarrage, donnent droit à une subvention. Les projets seront assujettis aux conditions définies dans le programme portant sur le développement des entreprises, la viabilité commerciale étant le facteur déterminant. Soulignons par ailleurs qu'il est obligatoire que les autochtones participent activement à la direction, à la gestion et à l'exploitation de l'entreprise. Pour tirer le meilleur parti des ressources limitées dans le cadre de ce programme, le total des coûts ne devra pas dépasser un certain seuil. Dans l'éventualité où le participant autochtone réaliserait des bénéfices dans le cadre d'une entreprise en participation et qu'il aurait pour partenaire une entreprise bien établie, la clause du programme de développement des entreprises, prévoyant un contrôle et une participation majoritaires de l'entrepreneur autochtone, sera abrogée. Le personnel d'ISTC sera chargé de faciliter la rencontre d'éventuels partenaires, provenant des milieux d'affaires et des collectivités autochtones. Ainsi, le programme pourrait favoriser la création d'entreprises en participation sans pour autant occasionner de déboursés.

Sociétés de financement (ISTC)

L'objectif de l'élément du programme portant sur les sociétés de financement est de fournir aux autochtones un cadre de financement. Les entreprises autochtones auraient plus facilement accès à des fonds, atténuant ainsi les problèmes qu'ils éprouvent à obtenir du financement des sociétés prêteuses habituelles. Le programme favorise donc le développement du réseau de sociétés de financement commercial, de propriété et de contrôle autochtones, qui s'est développé avec l'aide du volet I du PDEA, du Programme de développement institutionnel d'AINC, et des Centres d'aide aux entreprises d'EIC.

Quelques **nouveaux établissements** pourraient recevoir des sommes pour leur capitalisation lorsque leurs dirigeants font preuve de solides compétences en gestion, que les conditions du marché justifient un capital de base d'au moins 5 millions de dollars et que le projet atteint le seuil de rentabilité en l'espace de cinq ans. Ces nouveaux établissements consentiraient des prêts uniquement aux petites entreprises. En outre, d'autres services de prêts gouvernementaux, destinés aux entreprises autochtones, notamment les sociétés participant au programme Développement des collectivités, seraient, dans la mesure du possible, offerts par les sociétés de financement. AINC n'accordera plus directement de prêts aux Indiens desservis par les sociétés de financement. Les institutions indiennes et inuit pourraient proposer d'acheter, à la valeur du marché, ou encore d'administrer, les organismes qui relèvent d'AINC et chargés des programmes de prêts directs.

L'**expansion** des services actuels après leur capitalisation initiale résultera des besoins réels du marché et de la rentabilité des services offerts. Le financement demandé pour des projets d'expansion, et ce jusqu'à un niveau suffisant pour préserver l'intégrité du capital de base grâce à une bonne gestion, sera fait sous forme de contribution non remboursable. Par contre, le financement demandé pour tirer parti de la croissance du marché dépendra de la capacité de remboursement et sera accordé sous forme de contribution remboursable.

Les sociétés établies de longue date qui désirent se **diversifier** et offrir de nouveaux services financiers recevront des subventions sous forme de contributions. Ces sociétés seront assujetties à des critères d'admissibilité plus rigoureux; il faudra par exemple qu'elles aient atteint le seuil de rentabilité. En outre, elles devront se conformer à des règlements précis et faire preuve de prudence au chapitre de la gestion de portefeuille durant la période de contrôle du financement prévue par ISTC. Parmi les nouveaux services envisagés, mentionnons le financement par actions, le crédit-bail et les assurances, mais non les services de dépôt.

L'accent portera sur la **croissance et le développement rationnel** des institutions et un **contrôle** plus étroit du **rendement**. Le gouvernement et les sociétés de financement détermineront le cadre servant à comparer le rendement d'une institution par rapport à l'ensemble des sociétés de financement autochtones. Les activités de la société seront suivies de près afin de l'aider dans ses activités courantes au chapitre de la gestion de portefeuille et de la stratégie de planification. Les sociétés connaissant des difficultés auront à leur disposition des services de soutien et le gouvernement aura le pouvoir d'intervenir en cas de mauvaise gestion ou de risque d'insolvabilité. Ces mesures seront subordonnées aux régimes de contrôle établis par les gouvernements fédéral et provinciaux et régissant tous les établissements financiers.

Plusieurs initiatives sont également envisagées pour appuyer et inciter l'expansion du réseau des sociétés de financement. Auparavant, les établissements avaient tendance à poursuivre leurs activités de façon isolée. Une meilleure collaboration en matière de services, de formation du personnel et de services consultatifs contribuerait à réduire les coûts et permettrait au réseau de se forger une identité. A cet effet, il serait intéressant de créer une **association nationale**, appuyée mais non dirigée par le gouvernement. Cette association pourrait raffermir les liens avec les établissements financers connus, notamment dans le cadre de prêts communs destinés aux entreprises en participation, ou encore la création d'un réseau de services, tels les assurances et les garanties de bonne exécution et le transfert des compétences.

Planification économique et développement communautaires (AINC)

L'élément du programme portant sur la planification économique et le développement communautaires est destiné à intensifier l'aide reliée au perfectionnement des ressources humaines et aux établissements de développement économique dans les collectivités. AINC aidera les collectivités indiennes et inuit à mieux contrôler leur développement économique et à permettre à un plus grand nombre de personnes de s'intégrer au monde des affaires ou de devenir des salariés. Pour les autres collectivités autochtones, le gouvernement fédéral, par l'entremise d'ISTC, accordera son appui aux initiatives des provinces et des territoires.

AINC cherche à développer les compétences des organisations locales des Indiens et des Inuit, soit les sociétés de développement économique des bandes et des tribus, de sorte que celles-ci puissent éventuellement administrer les programmes gouvernementaux de développement économique ou encore offrir des services de formation et de consultation dans le cadre d'ententes de contributions ou autres conclues avec AINC. Les activités de ce ministère visent trois objectifs, soit :

- **de plus grandes possibilités d'emploi** — en complétant les activités prévues par le programme Planification de l'emploi d'EIC grâce au Programme des stratégies de mise en valeur des ressources humaines des collectivités indiennes. Ce programme vise l'acquisition de connaissances linguistiques, académiques et de base, et s'adresse principalement au groupe de plus en plus nombreux des jeunes adultes. A cet effet, l'on fera appel aux réseaux locaux d'enseignement et de formation en cours d'emploi ainsi qu'aux programmes d'aide à la mobilité. Les fonds d'aide sociale serviront davantage au développement. Divers stages de formation et de services de soutien aux entreprises permettront aux participants de se familiariser avec le monde des affaires. Ces moyens, ainsi que des programmes de formation axés sur la carrière, ouvriront de nouveaux débouchés aux diplômés indiens et inuit. Seront privilégiés les projets d'investissement dans la collectivité qui visent à maintenir les individus sur le marché du travail.

- **les services économiques aux collectivités** — les collectivités indiennes et inuit importantes et les regroupements de collectivités pourront bénéficier de crédits et d'un service en matière de planification, de services d'experts-conseils et de cours populaires, destinés au développement économique et commercial. Financement et conseil seront disponibles aux organismes contrôlés par les Indiens et les Inuit pour exécuter les programmes liés à l'acquisition de compétences et au développement de l'emploi et chargés de planifier et d'offrir les services de placement et de développement des ressources humaines administrés par AINC et EIC. Les établissements appuyés par AINC seront habilités à fixer les conditions générales des contributions accordées par ce ministère à la clientèle, y compris le remboursement.

Enfin, AINC assurera l'administration des prêts directs par l'entremise du Fonds pour le développement économique des Indiens et des Inuit, là où les sociétés de financement autochtones n'offrent pas de services. Les établissements indiens et inuit peuvent proposer d'acheter au prix du marché ou d'administrer contre paiement des parties du portefeuille de prêts directs géré par AINC. Ce ministère offrira des services de prêts garantis aux sociétés admissibles installées dans les réserves indiennes. En outre, il continuera d'aider les collectivités indiennes et inuit à tisser des relations avec le personnel des services de cours populaires d'EIC et avec les conseils consultatifs de district. Pour sa part, EIC s'efforcera d'accroître la participation des autochtones à l'élaboration et à la mise en œuvre de stratégies locales de planification.

Accès aux ressources (AINC)

L'élément du programme portant sur l'accès aux ressources est destiné à aider les collectivités autochtones à exploiter des possibilités d'affaires et d'emploi dans les secteurs des ressources, dans un effort concerté pour améliorer l'accès à ces possibilités. Il poursuit sur la lancée des programmes d'aide sectorielle administrés par AINC à l'intention des collectivités indiennes et inuit. Ces programmes ont

été établis en vertu de la compétence du gouvernement fédéral sur les terres indiennes et des activités dans le secteur des richesses naturelles découlant des ententes spéciales ARDA et des ententes auxiliaires sur le développement du Nord conclues par ISTC. En effet, une aide financière ou autre est accordée pour permettre aux collectivités indiennes et inuit de négocier l'accès aux ressources avoisinantes, d'attirer des capitaux pour la mise en valeur des ressources appartenant à la collectivité et de conclure des accords avec les promoteurs de grands projets, source d'importantes retombées commerciales et d'emplois.

Pour augmenter la participation des autochtones dans le secteur de l'exploitation des richesses naturelles, il est essentiel que les autorités fédérales et provinciales et le secteur privé conjuguent leurs efforts à ceux des autochtones. Bien que le gouvernement fédéral soit en dernier recours l'autorité suprême chargée des richesses naturelles en terres indiennes, les provinces contrôlent à toutes fins utiles les industries qui exploitent ces ressources, notamment par la réglementation, l'octroi de permis et la perception de redevances. Elles contrôlent par ailleurs de grandes étendues de terres de l'État, riches en ressources de grande valeur commerciale. Cependant, le secteur privé devrait constituer la première source d'investissement et de compétences en matière d'exploitation de ces ressources.

Cette partie du programme comprend cinq volets :

- **négociations sur l'accès aux ressources** — une aide technique et financière sera fournie pour permettre aux collectivités indiennes et inuit de tirer profit des grands projets d'exploitation des ressources naturelles avoisinantes, attirer des capitaux afin d'exploiter les ressources naturelles sur les terres indiennes, et conclure des ententes avec les provinces et le secteur privé afin d'assurer la mise en valeur et la gestion des ressources sur les terres de l'État;

- **sociétés de développement sectorielles** — une aide financière sera octroyée aux organismes indiens et inuit de développement économique sectoriel, permettant ainsi à ces derniers d'offrir des services de formation et de consultation et des cours populaires, liés à la mise en valeur des ressources;

- **ententes fédérales-provinciales-territoriales** — ces ententes visent à assurer que les autochtones bénéficient des retombées liées à l'exploitation des richesses naturelles, notamment en se voyant accorder la préférence dans les régions septentrionales pour l'obtention de permis dans le secteur touristique ou dans le cadre d'activités traditionnelles, ou encore de programmes communs ou autres, dans les régions septentrionales et éloignées;

- **initiatives ministérielles sectorielles** — ces initiatives prévoient des services techniques et d'experts-conseils, des programmes et des stages, des programmes de formation, d'échanges et d'emploi, de même que des activités locales ou la sous-traitance de services, destinées à améliorer la qualité et le rendement dans l'exploitation des ressources sur les terres indiennes;

- **services de gestion des ressources dans les réserves** — à ce chapitre, AINC continuera d'intervenir, notamment dans le cadre de la refonte de la réglementation sur la gestion des terres, des forêts et des mines; du maintien du stade 1 de l'inventaire des ressources minérales; de la gestion des ressources pétrolières, gazières, forestières et halieutiques; de l'aide professionnelle accordée aux organismes sectoriels indiens et d'autres services complémentaires.

Les questions liées à la compétence fédérale dans les réserves relèvent d'AINC, qui joue également un rôle de premier plan dans le domaine du développement sectoriel. Le rôle d'ISTC sera aussi important, notamment au chapitre du financement des entreprises en participation qui s'intéressent à l'extraction des ressources naturelles. Les ministères fédéraux ayant des responsabilités en la matière seront appelés à aider AINC et ISTC à atteindre les objectifs visés.

Acquisition de compétences (EIC)

L'élément du programme portant sur l'acquisition de compétences vise à augmenter les compétences des autochtones en matière de gestion et de compétence technique ou professionnelle. Il s'adresse principalement aux autochtones, y compris ceux qui veulent se lancer en affaires ou fournir du financement aux entreprises. En vertu de ce programme, les universités, les collèges communautaires et autres établissements d'enseignement seront appelés à dispenser des cours en gestion; les centres de formation en gestion et de services d'experts-conseils destinés aux autochtones recevront un appui; et une formation sera offerte aux personnes dont les projets commerciaux sont viables, mais qui n'ont ni les compétences ni les ressources nécessaires pour les mener à bien. La formation professionnelle sera offerte aux personnes répondant aux critères des programmes de la main-d'œuvre d'EIC.

Les programmes d'EIC, entre autres celui portant sur la Planification de l'emploi, seront structurés de façon à répondre aux besoins de la population autochtone. EIC encouragera les autochtones à participer davantage à la création et à l'exécution des stratégies locales de planification.

Emploi en milieu urbain (EIC)

L'élément du programme portant sur l'emploi en milieu urbain permettra de mieux tirer parti du programme actuel de Planification de l'emploi et des programmes provinciaux et, grâce à une collaboration avec les autorités provinciales et municipales, de répondre davantage aux besoins de formation spécifiques des adultes autochtones sous-employés ou en chômage. Il permettra d'établir un programme de formation et un système de placement pour aider les autochtones à avoir accès aux emplois offerts dans les milieux de travail. Le but est d'augmenter sensiblement le taux d'emploi des autochtones vivant en milieu urbain au cours des cinq prochaines années. Les détails de ce programme seront définis en collaboration avec les représentants locaux de la province et de la municipalité.

EIC encouragera les autochtones à participer à la formulation et à l'exécution de stratégies de planification locales. Ce ministère tentera aussi d'accroître l'efficacité des services de formation et de placement en comptant sur la participation des employeurs. La réalisation des stratégies locales reposera sur l'action concertée des programmes fédéraux (Planification de l'emploi) et provinciaux (cours de rattrapage, formation, apprentissage).

Recherche et défense des intérêts (ISTC, AINC, EIC)

L'élément du programme portant sur la recherche et la défense des intérêts des autochtones vise à favoriser l'emploi et le développement des compétences commerciales des autochtones au moyen de la diffusion de renseignements au public, de l'exploitation d'idées constructives et une plus grande participation des personnes contribuant à l'avancement des collectivités autochtones. L'objectif consiste à aider les autochtones en les renseignant davantage sur les approches à adopter en matière de développement commercial et sur les occasions d'affaires. Les gouvernements, les organismes et les entreprises autochtones auront accès à des études sur la performance des entreprises autochtones au Canada et à l'étranger, ainsi qu'à des bases de données sur les entreprises autochtones et les réseaux de services commerciaux. Il importe de diffuser largement parmi la population autochtone et le grand public les progrès réalisés par les entreprises autochtones. Plusieurs moyens seront utilisés à cette fin.

Le personnel rencontrera les représentants des gouvernements fédéral et provinciaux pour s'assurer que les programmes correspondent mieux aux besoins des autochtones et éliminer les règles et les pratiques discriminatoires, parfois non intentionnelles, à l'égard des autochtones. Les programmes d'Action positive seront encouragés. De nouvelles approches à l'égard du développement économique seront explorées et proposées. Enfin, des moyens plus efficaces seront envisagés afin d'assurer le développement des femmes autochtones sur le plan économique.

MISE EN ŒUVRE

L'expérience démontre que c'est uniquement lorsque les autochtones sont appelés à jouer un rôle important et à prendre des décisions dans le cadre de l'exécution des programmes que l'on tient réellement compte de leurs préoccupations particulières. Voilà également le message retiré des vastes consultations menées sur les programmes économiques administrés par ISTC et destinés aux autochtones. Dans le pays entier, des groupes ont souligné la nécessité d'une participation soutenue et dynamique des autochtones au processus de décision d'ISTC et ont recommandé une plus grande régionalisation des programmes, afin d'en faciliter l'accès pour les clients et d'en maximiser la portée.

Un conseil national et deux conseils régionaux chargés des projets seront créés, regroupant essentiellement des membres d'origine autochtone, nommés par le ministre de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) pour assurer l'exécution des programmes administrés par ISTC.

Les **conseils régionaux chargés des projets** seront habilités à présenter des recommandations sur les projets faisant l'objet d'une aide financière pouvant atteindre 250 000 $.

Le **conseil national chargé des projets**, composé des membres des comités exécutifs des conseils régionaux, sera habilité à présenter des recommandations au ministre d'État (Petites entreprises et Tourisme) sur les projets de développement commercial faisant l'objet d'une aide financière supérieure à 250 000 $ et sur toutes les sociétés de financement et les entreprises en participation autochtones. En outre, cet organisme conseillera le Ministre d'État sur les questions de politique liées à trois éléments de la stratégie relevant d'ISTC, soit le développement des entreprises, les entreprises en participation et les sociétés de financement, ainsi que les questions liées aux activités d'ISTC au chapitre de la recherche et de la défense des intérêts. Chaque année, le conseil sera appelé à examiner le fonctionnement et la pertinence du programme.

L'administration de la stratégie reposera sur les principes suivants :

- La mise en œuvre des programmes sera confiée à un comité de gestion, regroupant les sous-ministres adjoints (SMA) d'AINC, d'ISTC et d'EIC, pour assurer la coordination des programmes dans les régions.

- Au chapitre de l'embauche et de la formation, la priorité sera accordée à des personnes d'origine autochtone pour tous les postes liés aux services professionnels et administratifs ainsi qu'à l'exécution du programme.

- D'autres ministères fédéraux lanceront des initiatives touchant les services d'experts-conseils, le perfectionnement des ressources humaines et l'accès aux programmes généraux ou fédéraux-provinciaux, pour favoriser le développement économique des autochtones.

- Les ministères fédéraux à vocation sectorielle participeront étroitement à la mise en œuvre de la stratégie, précisément en conseillant le Comité de gestion des SMA et en prenant part aux décisions sur les entreprises commerciales.

- La clientèle autochtone souhaitant participer aux programmes de développement de tout organisme fédéral dans ce domaine bénéficiera de toute l'attention nécessaire, compte tenu des critères de ces programmes et, le cas échéant, sera orientée vers d'autres programmes.

- Le gouvernement fédéral comptera sur la participation active des gouvernements provinciaux et territoriaux pour la réalisation de cette stratégie.

ANNEXE — CONTEXTE

Plusieurs facteurs et considérations ont contribué à modeler la nouvelle approche fédérale portant sur le développement économique des autochtones. Parmi les plus importants, citons la situation économique de la population autochtone, avec les possibilités et les contraintes qui caractérisent son développement économique, l'analyse des programmes mis en œuvre jusqu'à présent par les trois ministères responsables et les résultats des consultations menées auprès des groupes visés. Ces facteurs et considérations font l'objet de la présente annexe.

DISPARITÉS ÉCONOMIQUES

Les études socio-économiques le démontrent, les 600 000 personnes qui se définissent comme étant autochtones constituent le groupe le plus défavorisé au pays. Le taux d'emploi des autochtones en âge de travailler est d'environ 45 p. 100, contre 63 p. 100 pour le reste de la population. Parmi les jeunes autochtones de 15 à 24 ans ne fréquentant pas un établissement d'enseignement, seulement 40 p. 100 occupent un emploi, comparativement à 75 p. 100 pour les jeunes non autochtones. Chez les Indiens inscrits des collectivités éloignées, le taux d'emploi se chiffre à environ 30 p. 100.

Les autochtones sont trois fois plus susceptibles que les autres Canadiens de tirer une partie importante de leurs revenus des paiements de transfert gouvernementaux. Ceux qui occupent un emploi ont des revenus inférieurs à la moyenne, représentant parfois uniquement le tiers des revenus des autres Canadiens sur le marché du travail.

Près de 30 p. 100 des jeunes autochtones de 15 à 24 ans ont quitté l'école avant la neuvième année, comparativement à 7 p. 100 chez les non-autochtones. Plus de 76 p. 100 ont ni diplôme d'études secondaires ni fréquenté d'institution postsecondaire, proportion évaluée à 44 p. 100 chez les non-autochtones.

Environ 180 000 Indiens inscrits en âge de travailler vivent dans les réserves, soit dans des régions rurales et isolées. Dans l'ensemble, 25 p. 100 occupent un emploi à plein temps et 5 p. 100, un emploi à temps partiel, mais souvent au cours d'une année, ils tirent leurs revenus ou d'un emploi saisonnier, ou de l'assurance-chômage, ou d'allocations de formation professionnelle ou de prestations d'assistance sociale. De nombreux Indiens n'ont jamais travaillé, sinon dans le cadre d'activités traditionnelles de subsistance.

Les autochtones hors réserve constituent environ 55 p. 100 de la population autochtone totale. Ils sont tout aussi défavorisés que les Indiens des réserves et font face aux mêmes difficultés. Seulement la moitié des adultes occupe un emploi, proportion qui baisse à 40 p. 100 chez les femmes et les jeunes adultes de 15 à 24 ans.

Les coûts sociaux entraînés par un taux aussi élevé de chômage parmi les adultes sont considérables. En effet, les nombreux cas d'alcoolisme, de vandalisme, de rupture et de violence familiales sont souvent le prix d'un chômage chronique et de la rareté d'activités stimulantes. En outre, si les enfants constatent que leurs camarades plus âgés deviennent inexorablement tributaires de l'aide sociale à la fin de leurs études, il faut s'attendre à une baisse des progrès enregistrés dernièrement au chapitre de l'augmentation du nombre de jeunes fréquentant les écoles secondaires.

Il faut s'occuper des jeunes pour relever les défis et exploiter les possibilités en matière de développement économique des autochtones. Durant les quinze prochaines années, les autochtones représenteront une proportion croissante de la catégorie des jeunes de 15 à 34 ans en âge de travailler. Cette proportion est appelée à augmenter de 50 p. 100 d'ici 1996, surtout à l'extérieur des centres urbains. Les autochtones représenteront 57 p. 100 de l'augmentation de la main-d'œuvre dans les régions du Nord, et 12 p. 100 au Manitoba et en Saskatchewan.

Pour que le taux d'emploi parmi les jeunes Indiens adultes vivant dans les réserves atteigne 50 p. 100 d'ici cinq ans, il faut, chaque année, que plus de 5 000 d'entre eux trouvent et conservent un emploi. Un nombre limité d'emplois, le quart seulement des emplois nécessaires, seront disponibles en raison des activités du secteur public et d'autres programmes d'emploi subventionnés par le gouvernement. Sans la création d'autres emplois, le gouvernement fédéral aura à payer une facture élevée au chapitre de l'aide sociale.

Au Canada, on dénombre environ 6 000 entreprises autochtones. Bien que l'envergure et les activités de ces dernières soient analogues à celles des autres petites entreprises canadiennes, elles en sont pour la plupart au tout début de leur développement. A la lumière des données démographiques, le nombre d'entreprises de propriété autochtone est très faible (une entreprise pour cent habitants) par rapport à l'ensemble du pays (une pour trente).

Au chapitre de la survie des entreprises, il y a peu de différences à signaler entre les entreprises appartenant à des autochtones et les autres petites entreprises. Les trois premières années d'exploitation, le pourcentage d'échec est relativement élevé (40 à 60 p. 100). Les nouveaux établissements de vente au détail présentent plus de risques, tandis que les entreprises qui s'adonnent à des activités plus traditionnelles survivent en moyenne plus longtemps.

Comme on peut s'y attendre, la grande majorité des entreprises autochtones offrent une variété de biens et de services à leurs marchés locaux : transport, construction, vente au détail et distribution. Certaines d'entre elles ont évolué, ont pris de l'importance et sont maintenant des fournisseurs sur les marchés intérieurs, voire extérieurs : pêche, denrées locales (riz sauvage, gibier), produits du bois. Des sociétés commencent à offrir des services aux marchés régionaux (petites lignes aériennes, tourisme, construction, finances et assurances). Certaines entreprises autochtones commencent à percer dans la quasi totalité des activités commerciales en milieu rural et urbain : assemblage, programmation et entretien d'ordinateurs, services immobiliers, restauration et services de traiteur, vêtement et mode, fabrication industrielle légère, transformation alimentaire.

ATOUTS ÉCONOMIQUES

Afin que les taux d'emploi soient acceptables, il faut rehausser le niveau actuel des activités économiques, surtout dans les collectivités autochtones rurales et éloignées. Il existe pourtant partout de nombreuses possibilités qui demeurent inexploitées. Parmi les propriétaires et employés d'entreprises fournissant des biens et des services aux marchés locaux, les autochtones sont sous-représentés et le sont encore plus dans les grands projets d'exploitation des ressources de leur région. Leur éventuelle indépendance économique repose sur une plus grande participation à l'économie locale et régionale. Les autochtones peuvent exploiter bon nombre de possibilités en faisant preuve d'initiative dans le domaine des affaires.

Le secteur de l'exploitation des ressources naturelles offre davantage de possibilités aux collectivités rurales éloignées. En effet, il existe d'intéressants débouchés sur les marchés extérieurs pour le riz sauvage cultivé dans les lacs, ce qui représenterait à long terme des revenus supérieurs à 100 millions de dollars par an. Dans les réserves de l'Ontario, environ 4 800 ha seulement, soit 6 p. 100 des terres arables de bonne ou de moyenne qualité, étaient cultivés en 1987. Ainsi, les réserves pourraient compter 330 exploitations agricoles, soit en moyenne de 12 à 15 fois plus qu'actuellement.

Sur les terres indiennes, 11 000 km^2 de forêts offrent des possibilités commerciales qui, jusqu'à ce jour, ont été mal exploitées. Plusieurs collectivités sont établies à proximité ou au milieu des régions forestières les plus riches, offrant d'excellentes possibilités en gestion des ressources forestières, un secteur travaillistique. Quelque 150 000 Indiens inscrits vivent près des grandes entreprises d'exploitation forestière qui, en 1985, employaient 160 000 personnes. Or, seulement 4 000 Indiens inscrits trouvent du travail dans le secteur forestier, généralement dans les petites entreprises.

La prospection minière laisse envisager un avenir prometteur dans certaines réserves et terres susceptibles de passer sous contrôle autochtone par suite des revendications territoriales ou de mesures compensatoires. D'autre part, les ministères fédéraux et provinciaux chargés des Mines emploient beaucoup de personnel dans les régions éloignées où la population autochtone est prédominante. D'importantes sociétés minières comptent de nombreux employés pour leurs activités de prospection et d'exploitation de gisements miniers à proximité des collectivités autochtones. Enfin, il existe aussi des possibilités dans le secteur des pêches, soit l'aquiculture et la gestion des ressources halieutiques sur la côte Ouest et dans l'est de l'Arctique.

Dans les secteurs des services commerciaux, du transport et de la construction, notamment pour remplacer des services actuellement « importés » des millieux d'affaires habituels, les possibilités sont également nombreuses. En établissant une base économique solide, il serait possible « d'exporter » des services. Il existe enfin de vastes possibilités dans le secteur du tourisme et de l'artisanat, insuffisamment exploitées à ce jour par des problèmes de contrôle de la qualité, ainsi que de différenciation, de commercialisation et de distribution des produits.

Pour aider les **bandes et les collectivités isolées** à s'affranchir de leur dépendance à l'égard du bien-être social, des mesures novatrices doivent être prises, soit pour exploiter des ressources locales jusqu'à présent ignorées (par exemple la pêche aux pétoncles au large des côtes de l'île de Baffin), soit pour permettre aux collectivités autochtones de participer aux activités d'extraction et de transformation des industries minière, pétrolière et forestière. Les entreprises en participation avec des sociétés non autochtones connues peuvent se traduire par une meilleure répartition des bénéfices tirés des ressources, un partage des compétences et l'accès à des services professionnels et de gestion. Toutefois, le gouvernement devra peut-être consacrer des sommes importantes à l'identification et à la mise en valeur précommerciale de projets pour qu'ils deviennent réalité.

En **milieu rural et dans les petites villes**, les possibilités d'activité économique offertes aux entreprises autochtones sont sensiblement plus variées. Les entrepreneurs n'exploitent plus maintenant uniquement des épiceries, des restaurants, des stations-service. Ils se lancent de plus en plus dans des commerces comme la réparation de véhicules, la construction, la fabrication légère, la transformation des produits agricoles et des denrées alimentaires et les services récréatifs. Des progrès sont déjà constatés au chapitre de l'amélioration de la production agricole, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur des réserves. En outre, les entreprises tendent à se diversifier et à s'adonner à l'élevage du gibier ou d'animaux à fourrure et à l'aquiculture. Comme la plupart des autochtones habitent dans ces milieux, il est essentiel d'y assurer le développement soutenu de nouvelles entreprises.

En **milieu urbain**, il est évident que le développement d'entreprises autochtones à lui seul ne fournira des emplois qu'à un nombre limité d'individus à la recherche de l'autonomie économique. En conséquence, l'objectif premier des programmes consistera à identifier les possibilités d'emploi dans le milieu, à offrir une bonne formation et à aider les bénéficiaires de ces services à trouver des emplois à plein temps. Dans plusieurs villes, notamment dans les capitales des provinces ou d'autres villes importantes, il existe de nombreux emplois stables. Les 70 000 Indiens inscrits en âge de travailler qui vivent dans les réserves avoisinantes des centres urbains pourraient donc eux aussi bénéficier de ces possibilités d'emploi.

PROBLÈMES LIÉS AU DÉVELOPPEMENT

Ces atouts économiques sont restés jusqu'à présent inexploités, ce qui révèle l'existence de contraintes importantes, que les efforts entrepris par le passé pour stimuler le développement économique des autochtones ont permis de mieux comprendre. Parmi les problèmes au niveau de l'offre, citons les lacunes au chapitre du capital financier et humain ainsi que l'insuffisance des mesures actuelles pour valoriser les compétences requises en fonction du marché du travail et assurer l'aide nécessaire à l'adaptation sociale. La plupart des particuliers et des collectivités autochtones sont dépourvus des ressources financières requises pour mettre sur pied la plus petite entreprise et ont un accès fort limité au crédit.

Aux faibles niveaux de scolarisation s'ajoute l'absence d'expérience professionnelle. Certaines collectivités ne disposent pas des structures nécessaires pour favoriser la création d'entreprises, ou ont une attitude ambiguë à ce sujet. Leur dépendance à l'égard du gouvernement peut aussi avoir pour effet d'entraver l'esprit d'entreprise et la volonté de chercher du travail. Les autochtones qui tentent d'améliorer leur situation économique en dehors des réserves font face à une panoplie déroutante de programmes offerts par tous les ordres de gouvernement.

Du côté de la demande, le caractère négatif des stéréotypes est un obstacle majeur, surtout pour avoir accès aux ressources dans les milieux financiers. Dans les régions rurales et isolées, les entreprises offrent en général des emplois temporaires et préfèrent souvent muter le personnel qualifié d'une région à une autre plutôt que d'embaucher et de former du personnel local. Dans les villes, la population autochtone n'a habituellement pas recours aux services et aux réseaux servant à trouver un emploi approprié sur le marché du travail. Les programmes d'apprentissage, l'octroi de licences et la syndicalisation représentent tous des obstacles à la participation des autochtones dans les secteurs technique, paraprofessionnel et spécialisés. Les pratiques gouvernementales en matière de licences d'exploitation et de sous-traitance peuvent défavoriser de façon inattendue les entreprises autochtones. L'obtention de permis d'exploitation des ressources naturelles est régi par des critères économiques conçus en fonction des bénéfices et des taux de rémunération acceptables pour les entreprises commerciales du Sud et non en fonction d'un rendement acceptable dans une économie où les salaires sont bas. Enfin, le régime judiciaire des réserves, notamment la réglementation désuète liée à l'exploitation forestière, freine le développement économique dans le secteur des richesses naturelles.

L'expérience passée permet toutefois de penser que ces obstacles peuvent être surmontés. Ainsi, les succès remportés dans le cadre d'activités de développement d'entreprises appartenant aux bandes ou aux collectivités et œuvrant dans les domaines d'activité traditionnels a augmenté. Selon une étude récente sur les programmes de formation d'EIC et d'AINC, les personnes ayant reçu une formation sont nettement plus susceptibles de trouver un emploi que les autres. A ce jour, les résultats des initiatives au chapitre du développement économique sont très encourageants dans l'ensemble.

ANNEXE — EXAMEN DES PROGRAMMES ACTUELS

PROGRAMMES D'ISTC

Ce ministère, qui s'appelait auparavant le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) et qui avait la responsabilité de l'expansion économique régionale et des petites entreprises, administrait trois types de programmes pour les autochtones, quel que soit leur statut : le **Programme de développement économique des autochtones (PDEA)**, de portée nationale; les ententes conclues en vertu de la ***Loi sur l'aménagement rural et le développement agricole*** (ententes spéciales ARDA) avec le Manitoba, la Saskatchewan, la Colombie-Britannique, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest; et les **ententes auxiliaires sur le développement du Nord** avec le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta. Tous ces programmes sont arrivés à échéance le 31 mars 1989, sauf le PDEA, prorogé jusqu'au 31 juillet 1989, de même que l'entente auxiliaire sur le développement du Nord conclue avec l'Alberta, en vigueur jusqu'en 1991. Ces programmes, ainsi que les résultats d'une vaste consultation menée par ce ministère en 1987 et en 1988, sont présentés ci-dessous.

Depuis le début des années 70, les gouvernements qui se sont succédé ont mis en œuvre divers programmes pour tenter de corriger les disparités économiques auxquelles font face les autochtones, notamment dans les régions de l'Ouest et du Nord. Ces dernières années, ces initiatives ont pris la forme de programmes spécialement destinés aux autochtones et privilégiant la création d'emplois et un plus grand accès au financement pour les entreprises commerciales. Les premiers efforts ont souvent permis uniquement de créer des emplois à court terme, à des salaires inférieurs à ceux du reste de la population. Depuis quelque temps, ils sont axés sur la création de petites entreprises, la formation en gestion ou pour obtenir un emploi, le développement sectoriel et institutionnel et l'exploitation des richesses naturelles, ce qui a donné des résultats plus encourageants.

En lançant le PDEA, en octobre 1983, le gouvernement fédéral engageait des sommes importantes : 345 millions de dollars sur quatre ans (période qui fut prolongée à trois reprises, sans augmentation de crédits, et arrivant à échéance le 31 juillet 1989). Ce programme, dont la portée ne se limitait pas à une région précise ou à un groupe particulier d'autochtones, comportait plusieurs objectifs stratégiques : i) développer et renforcer les projets communautaires autochtones fortement axés sur le développement économique, susceptibles d'accroître l'autonomie des autochtones et d'être couronnés de succès; ii) augmenter le nombre d'entreprises possédées et contrôlées par des autochtones, y compris les institutions financières et économiques; iii) faciliter l'accès des autochtones aux ressources de développement économique des secteurs public et privé; iv) sensibiliser la population à la contribution des entreprises possédées, gérées et dirigées par des autochtones à l'économie nationale. Les activités prévues aux termes du PDEA touchaient quatre domaines : les institutions financières contrôlées et gérées par des autochtones (volet I); les activités communautaires de développement commercial et industriel (volet II); la création d'entreprises et l'épanouissement de l'esprit d'entreprise chez les autochtones (volet III); et la coordination des autres programmes fédéraux de développement économique (volet IV).

En vertu du volet I du PDEA, des contributions de 4 millions de dollars en moyenne ont été consenties à 26 sociétés de financement possédées et contrôlées par des autochtones au 31 mars 1989. Dix-sept sociétés sont en activité et 12 ont des portefeuilles de prêts évalués à plus de 1 million de dollars chacun. Ces sociétés s'intéressent principalement à l'octroi de prêts commerciaux selon les critères et les modalités prévus dans le cadre des ententes de contribution. Collectivement, elles rejoignent plus de la moitié de la population autochtone. Les prêts sont généralement peu élevés, la plupart se situant entre 20 000 $ et 100 000 $. Certaines sociétés de développement économique ont également bénéficié d'une aide financière, à la fois pour des activités de planification et de consolidation, ainsi que pour le démarrage et l'expansion d'entreprises commerciales.

Aux termes des volets I et III, 143 millions de dollars ont été octroyés au 31 mars 1989 pour 436 projets d'entreprises commerciales. La moitié des projets portait sur la création d'une entreprise et un tiers sur l'expansion d'une entreprise en activité. La contribution du PDEA au capital des entreprises représentait en moyenne 50 p. 100 du coût du projet, les autres bailleurs de fonds publics, la plupart des organismes fédéraux, fournissant une contribution supplémentaire de 11 p. 100. Parmi les 259 premiers projets, 42 étaient axés sur la fabrication, 47 sur l'hôtellerie et la restauration, 40 sur le commerce de détail, 24 sur la construction et 24 sur le transport. Quelque 12 p. 100 relevaient du secteur touristique.

En outre, dans le cadre du volet III du programme, 4 millions de dollars ont été consentis pour les projets portant sur l'innovation, la commercialisation et les études commerciales. La moitié de ces sommes était destinée à des foires commerciales et à d'autres activités de commercialisation. De plus, 6,4 millions de dollars ont servi au financement de 23 programmes de bourses et de formation, notamment un programme national de bourses géré par l'Association universitaire canadienne d'études nordiques. Au chapitre du développement économique communautaire prévu par le volet II du programme, 7,1 millions de dollars ont été octroyés à 68 projets. La plupart visaient à étudier la viabilité des options économiques offertes aux collectivités et à financer les services de secrétariat consacrés au développement économique.

Les premières ententes spéciales ARDA ont été signées au début des années 70 avec le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique et, à la fin de la décennie, avec le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. L'objectif de telles ententes est d'augmenter les revenus et les emplois chez les personnes défavorisées, notamment d'ascendance autochtone, vivant dans les régions rurales et éloignées. Ces ententes prévoient des contributions dans quatre domaines : les activités commerciales, l'aménagement de l'infrastructure pour accroître les chances de viabilité des projets, les activités dans le secteur primaire et les mesures favorisant l'adaptation sociale. Aucune disposition n'est prévue dans le cadre de l'entente spéciale conclue avec la Colombie-Britannique pour les projets d'infrastructure et d'adaptation sociale, mais l'entente permet d'accorder une aide aux collectivités rurales éloignées et à des projets de formation et de consultation.

En tout, plus de 5 000 projets ont bénéficié de ce programme; dans les années 80, la plupart portaient sur les activités commerciales. Ainsi, de 1987 à 1989, parmi les 625 projets bénéficiant d'une aide fédérale totalisant 14,9 millions de dollars, 379 relevaient d'activités commerciales. L'élément du programme visant à venir en aide au secteur primaire a permis de moderniser les activités traditionnelles liées à la chasse et aux récoltes. L'aide consentie était d'une grande importance pour les Territoires du Nord-Ouest et le nord du Manitoba, les sommes octroyées par le fédéral se chiffrant à 4 millions de dollars pour 216 projets. Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont également financé d'autres projets de ce genre ainsi que la quasi totalité des activités de formation professionnelle réalisées dans le cadre des mesures favorisant l'adaptation sociale.

Les ententes auxiliaires sur le développement du Nord sont des ententes de développement régional touchant à tous les résidants du Nord. Elles visent toutefois plus spécialement les autochtones, qui constituent la majorité des bénéficiaires dans les trois provinces. Les objectifs des ententes sont les suivants : i) aider les habitants à participer au développement social et économique de leur région; ii) offrir aux autochtones la possibilité de conserver leur mode de vie traditionnel, en être plus fiers et en tirer un meilleur profit; iii) encourager l'utilisation rationnelle des richesses naturelles de la région. Dans l'ensemble, une aide a été consentie en vertu de ce programme aux trois types d'activités de développement suivants : le développement économique communautaire, le perfectionnement des ressources humaines et les projets d'amélioration dans les collectivités. Ces trois dernières années, les dépenses fédérales effectuées au titre de ces ententes totalisaient 50 millions de dollars, soit 30 millions au Manitoba, 11 millions en Saskatchewan et 9 millions en Alberta. Les ententes conclues avec le Manitoba et la Saskatchewan ont pris fin le 31 mars 1989.

EXAMEN DES PROGRAMMES D'ISTC

A la suite de plusieurs analyses indépendantes et d'études pour assurer le suivi de ces trois programmes, il est possible de conclure que les programmes d'ISTC ont été favorables à la création d'entreprises et d'emplois. Plus précisément, les contributions en capital octroyées en vertu du volet III du PDEA et l'aide consentie dans le cadre des activités commerciales prévues par les ententes spéciales ARDA ont stimulé la création d'entreprises autochtones. Le taux de survie de ces dernières est comparable à celui des autres entreprises en général, mais au chapitre de la croissance et des bénéfices, le rendement était plutôt faible, car la plupart d'entre elles sont établies dans les petites collectivités isolées où le pouvoir d'achat est limité. Les études menées au début des années 80 ont révélé que les activités liées au secteur primaire et à l'adaptation sociale prévues dans le cadre des ententes spéciales ARDA n'étaient pas suffisament axées sur des objectifs économiques et étaient moins rentables que d'autres programmes de développement économique. Par conséquent, on a accordé moins d'importance à ces activités. Selon deux analyses, les sociétés de financement autochtones ayant bénéficié d'une aide en vertu du volet I du programme répondent, grâce à leurs services de prêts commerciaux, à un réel besoin auprès des milieux d'affaires autochtones. Une analyse indépendante a permis de conclure que le rendement de ces jeunes institutions financières était très encourageant et que ces dernières devraient continuer de recevoir un appui.

Tout en reconnaissant que ces programmes contribuent à surmonter un obstacle essentiel au développement des entreprises, c'est-à-dire le manque de capital de risque, les études indiquent qu'il faut accorder plus d'importance à la planification et au développement des capacités avant la création des entreprises, sans oublier l'initiation des entrepreneurs au monde des affaires et l'acquisition de compétences commerciales. Ainsi, il faudrait insister davantage sur la formation et prévoir des services d'experts-conseils après le démarrage de l'entreprise. Plusieurs facteurs non financiers sont également importants, soit la sensibilisation et l'engagement de la collectivité à l'endroit de ces institutions. Quelques études recommandent une approche plus stratégique, orientée vers les différents secteurs pour stimuler le commerce et l'emploi.

Certains indiquent qu'en raison de la nature actuelle des programmes, qui sont établis à court terme même s'ils sont prorogés à plusieurs reprises, la clientèle a plutôt tendance à s'intéresser à l'obtention des fonds plutôt que d'envisager un véritable développement économique à long terme. En outre, les ressources limitées en années-personnes pour administrer ces programmes ont contribué à privilégier les activités liées au traitement des demandes.

PROCESSUS DE CONSULTATION D'ISTC

En 1987, le Cabinet a approuvé un ensemble d'objectifs pour le développement économique des autochtones et la tenue d'une importante consultation sur les programmes actuels d'ISTC. Ces objectifs visent à garantir aux autochtones de chaque région les avantages suivants :

- une plus grande participation à l'économie intérieure;
- une plus grande participation à la gestion des entreprises commerciales et des institutions économiques;
- un meilleur accès aux emplois à long terme;
- les retombées découlant d'une participation accrue du secteur privé et des gouvernements provinciaux et territoriaux à l'élaboration de programmes de développement économique pour les autochtones;
- le plein accès à toutes les initiatives économiques fédérales;
- une participation active à la conception et à l'exécution des programmes.

En 1987–1988, de vastes consultations ont été menées auprès de toutes les associations autochtones nationales, des responsables des gouvernements provinciaux, territoriaux et régionaux, des autochtones et des dirigeants communautaires autochtones.

Au terme de ces consultations, un groupe d'examen, présidé par le sous-ministre adjoint d'ISTC chargé des programmes économiques des autochtones et regroupant des représentants des associations autochtones nationales et de hauts fonctionnaires fédéraux, a été mandaté afin d'en analyser les résultats. Les conclusions ainsi que les recommandations du groupe d'examen peuvent être regroupées en sept catégories. Elles sont présentées ci-dessous, avec un bref exposé sur les mesures envisagées pour que la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones réponde à chaque série de recommandations.

Structure des programmes

Selon les participants au processus de consultation, les programmes fédéraux de développement économique devraient comporter deux caractéristiques fondamentales : être **cohérents et souples**. Ainsi, les programmes doivent s'intégrer les uns aux autres, sans contradiction ou lacune, et s'adapter à la réalité et aux besoins des autochtones de toutes les régions du pays, en milieu urbain ou rural, au Nord ou au Sud, dans les grandes et les petites agglomérations. En outre, les participants ont insisté pour que chaque région ait accès à la gamme complète des programmes offerts.

A cet égard, le groupe d'étude a fait les recommandations suivantes, à savoir que :

- toutes les initiatives fédérales doivent contribuer à l'autonomie et à l'autodétermination des autochtones et permettre à ces derniers d'exercer un plus grand contrôle sur les activités qui les concernent;
- le gouvernement fédéral s'engage à long terme envers les programmes de développement économique des autochtones;
- toutes les initiatives d'ISTC soient regroupées dans un seul programme-cadre;
- les autochtones de toutes les régions du pays aient accès aux programmes;
- les dispositions prévues par la *Loi de l'impôt sur le revenu* et stipulant que les contributions sont considérées comme des revenus ne s'appliquent pas aux sommes fournies pour appuyer le développement économique des autochtones.

La nouvelle approche fédérale vise d'abord l'autonomie économique des autochtones. Les autochtones seront appelés à participer davantage aux prises de décision liées à l'élaboration et à l'exécution des programmes. L'approche fédérale consiste en une stratégie unique, à portée nationale. Trois ministères, ISTC, AINC et EIC, administreront ensemble les huit grands éléments de ce programme. La participation active du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux à l'essor des entreprises autochtones est une dimension importante de cette stratégie. ISTC administrera trois éléments de cette stratégie portant sur le développement commercial, grâce à de nombreux moyens financiers et activités de développement visant à répondre aux aspirations des autochtones et aux diverses situations en présence.

Activités admissibles

Les participants s'entendaient en général pour conclure que les programmes gouvernementaux actuels ne prévoyaient pas d'initiatives importantes qui permettraient aux autochtones de jeter les assises essentielles à leur développement économique et à l'acquisition d'une plus grande autonomie. Parmi les activités exigeant des mises de fonds plus importantes, citons l'accès à la formation et aux services techniques et professionnels.

A cette fin, le groupe d'étude a recommandé que :

- les programmes économiques destinés aux autochtones soient davantage axés sur le perfectionnement des ressources humaines, notamment sur les activités permettant aux autochtones d'acquérir des compétences en affaires;

- l'on tienne compte des besoins de ressources humaines dans le cadre de chaque projet, EIC et AINC s'assurant que ces besoins soient pris en considération dès les premières étapes de la formulation des projets;

- les autochtones reçoivent un appui pour la réalisation et la gestion d'un projet économique avant et après l'approbation du projet;

- le cas échéant, les autochtones reçoivent de l'aide pour acheter des entreprises prospères;

- le ministre responsable ait le pouvoir d'abroger à sa discrétion les dispositions prévoyant le contrôle des autochtones dans le cadre d'entreprises en participation.

Le développement des ressources humaines est à la base de la nouvelle stratégie et des programmes administrés par AINC et EIC. ISTC versera certaines sommes consacrées à la formation initiale dans le cadre des projets commerciaux ainsi qu'un appui pour les plans commerciaux et le suivi des projets. Une aide sera consentie à l'occasion pour l'achat d'entreprises en activité et d'entreprises en participation entre autochtones et non-autochtones, avec participation minoritaire des autochtones.

Exécution des programmes

Bon nombre de participants ont exprimé de sérieuses réserves au sujet des trois programmes administrés par ISTC. Ils se sont plaint surtout des délais requis pour traiter les demandes et y répondre, ainsi que des difficultés pour entrer en communication avec les administrateurs des programmes. D'aucuns ont recommandé une plus grande participation des autochtones au chapitre de l'exécution des programmes, en élargissant les attributions des sociétés de financement autochtones, par exemple les sociétés de prêt et d'investissement.

Ainsi, le groupe d'étude a fait les recommandations suivantes, soit que :

- l'exécution des programmes économiques des autochtones fasse l'objet d'une décentralisation;

- la décentralisation soit effectuée par étapes, en exploitant au départ les ressources des bureaux régionaux d'ISTC et en transférant la responsabilité de l'exécution des programmes aux organismes autochtones, le cas échéant;

- les sociétés de prêts et les institutions économiques autochtones aient la possibilité d'assurer l'exécution des programmes, compte tenu du contexte local et régional.

ISTC aura recours à la décentralisation pour administrer ses programmes. Des bureaux secondaires s'ajouteront aux bureaux régionaux principaux dans la majorité des provinces et des territoires. Cette décentralisation aura lieu là où la nature des programmes et la participation des autochtones le permettent.

Modalités de prise de décision

Dans l'ensemble, les participants acceptent l'idée d'un conseil national chargé des projets, composé majoritairement d'autochtones, mais à condition que celui-ci dispose d'une plus grande autorité. L'idée de mettre sur pied des conseils régionaux ou locaux a également suscité beaucoup d'intérêt, car les décisions seraient prises à la lumière de la situation dans chaque région ou localité.

Aussi, le groupe d'examen a recommandé que :

- les décisions concernant les programmes économiques d'ISTC destinés aux autochtones soient prises par un conseil national, associé à des conseils régionaux;

- le nombre de conseils régionaux reflète la réalité régionale au Canada, tout en minimisant les frais administratifs;

- le conseil national soit composé de membres représentant les intérêts régionaux aussi bien que nationaux. Outre les membres nommés par le Ministre, certains devraient être élus par les conseils régionaux.

ISTC créera un conseil national et des conseils régionaux chargés des projets. Certains membres des conseils régionaux feront partie du conseil national. Les conseils régionaux auront un pouvoir de recommandation sur les projets de développement commercial pouvant atteindre 250 000 $. Le conseil national fera des recommandations pour les autres projets commerciaux, les entreprises en participation et les sociétés de financement et procédera à un examen annuel des activités et de la valeur des programmes.

Facteurs d'évaluation des projets

Au chapitre des critères d'évaluation des programmes et des modalités d'application, bon nombre des autochtones interrogés ont exprimé des réserves, précisant qu'il était essentiel de définir des critères qui tiennent compte de la réalité particulière des entrepreneurs et des collectivités autochtones. Par ailleurs, certains ont l'impression que les administrateurs des programmes n'appliquent pas ces critères de manière uniforme, et réclament une plus grande transparence à cet égard.

Le groupe d'étude a donc recommandé que :

- dans le cadre de l'examen des demandes, l'on tienne compte de la spécificité des collectivités et des entrepreneurs autochtones;

- les conditions relatives à l'octroi de capitaux soient assez souples pour permettre aux candidats de fournir un apport en capital de plusieurs façons;

- dans certaines circonstances, les conseils régionaux ou national puissent révoquer les conditions en matière de capital;

- l'on envisage de prendre davantage de risques pour certains projets, si le contexte régional le justifie.

L'aide d'ISTC s'adresse uniquement aux projets commercialement viables. Le requérant doit démontrer qu'il possède le capital requis, qui peut prendre plusieurs formes, et investir un faible pourcentage du coût du projet, compte tenu de sa capacité financière et d'autres facteurs.

Évaluation de l'incidence des programmes

Ici encore, les participants considèrent que les normes utilisées habituellement pour évaluer les succès enregistrés, soit le nombre d'emplois directs ou d'entreprises viables créés, ne sont pas toujours appropriés dans le cadre des programmes de développement économique des autochtones. A leur avis, il serait préférable d'utiliser d'autres indicateurs, par exemple le degré d'évolution de la collectivité vers l'autonomie économique.

Par conséquent, le groupe d'étude a recommandé que :

- le critères d'évaluation des programmes économiques des autochtones permettent de mesurer l'incidence des programmes au niveau communautaire;
- ces critères portent notamment sur les progrès réalisés en matière d'autonomie, d'autodétermination et de contrôle autochtone;
- l'évaluation du succès des projets de développement économique des autochtones tienne compte des réalités régionales.

Des critères permettant d'évaluer l'incidence des programmes seront élaborés par la suite, compte tenu des recommandations.

Complexité des programmes fédéraux

Selon les participants, la pléthore de programmes économiques destinés aux autochtones est à l'origine de plusieurs problèmes, compromettant ainsi l'accès aux programmes et réduisant leur efficacité. A leur avis, il serait préférable d'établir un seul programme-cadre.

Aussi, le groupe d'étude a recommandé que :

- l'on procède à la rationalisation et à la coordination de tous les programmes publics destinés aux autochtones;
- les formulaires de demande soient uniformisés.

Pour la majorité des projets, ISTC accordera une aide financière dans le cadre de projets de capitalisation ainsi que de formation, d'élaboration de plans commerciaux et de services après démarrage. ISTC se chargera d'assurances-prêts commerciaux, sauf dans les réserves où le programme de garantie de prêt d'AINC se poursuit. Souvent, ISTC sera le seul organisme pour les requérants à la recherche de financement et ce ministère les aidera en outre à obtenir d'autres services.

PROGRAMMES D'AINC

De par son vaste mandat, AINC administre des programmes de développement économique à l'intention des Indiens inscrits et des Inuit. Il s'occupe de l'essor des entreprises et de l'exploitation des ressources naturelles, grâce à son personnel en poste dans les régions et chargé de participer aux projets. Ce ministère vient en aide aux autochtones directement, sous forme de prêts et d'octrois consentis aux entrepreneurs, et indirectement, par l'entremise de garanties de prêts de fonds commerciaux, des contributions d'ISTC et d'autres sources publiques et privées. Graduellement, l'exécution des programmes d'AINC est confiée à des institutions autochtones de développement économique régional et sectoriel, et ce ministère réduit ses effectifs sur le terrain. Le Ministère a encouragé ce processus en consentant à ces organismes une aide financière pour couvrir les salaires et les frais généraux. De 1983 à 1988, 270 millions de dollars ont été affectés au poste du développement des entreprises et des institutions. Le Ministère a également adopté des mesures pour s'assurer que ses services de base dans le domaine du logement, de l'enseignement, de l'infrastructure et de l'appui aux bandes, contribuent efficacement à la création d'emplois et au développement des entreprises. L'exploitation des terres et des ressources indiennes et inuit ainsi que la gestion de ces ressources font également partie des attributions d'AINC, conformément aux dispositions prévues par la *Loi sur les Indiens*. Finalement, ce ministère axe davantage ses activités sur les possibilités d'emploi offertes sur le marché du travail, dans la région avoisinante des collectivités autochtones.

Les programmes de financement des entreprises administrés par AINC relèvent essentiellement de la Caisse d'expansion économique des Indiens (CEEI) et comprennent trois éléments : contributions, prêts directs et garanties de prêts. En outre, le Ministère administre un Fonds de prêts aux Esquimaux, offrant quelques prêts directs et garanties de prêts. Le programme de prêts directs bénéficie d'un budget renouvelable de 70 millions de dollars et tient depuis 18 ans le rôle de bailleur de fonds en dernier ressort pour les entreprises indiennes nouvelles ou en activité. Bien qu'un certain nombre de prêts aient été improductifs dans les années 70, les résultats obtenus ces cinq dernières années se sont considérablement améliorés. Exception faite des frais généraux de gestion de ce fonds, les mouvements de trésorerie sont favorables depuis au moins dix ans, dans la mesure où les paiements effectués au titre du capital et des intérêts égalaient ou dépassaient les sommes versées au titre des nouveaux prêts. Même si les activités liées aux prêts ont diminué depuis la création des sociétés de financement indiennes, 6 600 prêts directs, d'une valeur de 120 millions de dollars, ont été consentis depuis les débuts du programme. De ce montant, 94 millions de dollars ont été remboursés au titre du capital et de l'intérêt, et 51 millions n'ont pas été remboursés.

Récemment, AINC a vendu une partie de son portefeuille de prêts directs non remboursés à deux sociétés de financement indiennes. La première vente a été finalisée au début de l'année 1989, à la société Native Fishing Association de la Colombie-Britannique. Si ces deux projets-pilotes sont couronnés de succès, beaucoup d'autres transactions de ce genre seront conclues. En intensifiant ses activités au chapitre du recouvrement des mauvaises créances par la radiation des créances irrécouvrables et la conclusion d'ententes, AINC pourra réduire peu à peu sont portefeuille de prêts en souffrance.

Les garanties de prêts constituent le moyen privilégié par AINC pour l'octroi de crédits commerciaux aux entreprises indiennes. Cette méthode contribue à établir des cotes de crédit et des relations durables entre les entrepreneurs indiens et leurs bailleurs de fonds commerciaux, permettant ainsi aux entrepreneurs d'avoir accès à une plus grande variété de types de financement. Le Programme de garanties a été établi en 1970, avec un budget initial de 30 millions de dollars. Le montant cumulé de toutes les créances dues au titre de garanties de prêts supérieures à quelque 1,5 million de dollars est imputé au budget d'AINC. Cela a entraîné l'adoption d'une limite interne de 500 000 $ pour le total des prêts directs et des garanties de prêts pouvant être consentis à un bénéficiaire.

A ce jour, 1 200 prêts ont été garantis, pour une valeur cumulée de 101 millions de dollars. De ce nombre, 192 créances payées se sont soldées par une perte nette de 16 millions de dollars après recouvrement. Les ententes négociées pour le remboursement de créances de l'ordre de quelque 11 millions de dollars supplémentaires se traduiront par une perte cumulée dont le taux se chiffre à 4,3 p. 100. Le taux d'intérêt consenti sur les garanties de prêts est le taux préférentiel plus 1 p. 100. Dernièrement, un redressement de 30 millions de dollars a été autorisé pour le budget, ainsi qu'une dispense des droits de 1 p. 100 appliquée aux garanties conformément aux directives du ministère des Finances.

Le Programme des stratégies de mise en valeur des ressources humaines des collectivités indiennes a été l'un des programmes d'AINC qui a donné les meilleurs résultats. Outre un budget de base de 12 millions de dollars par année, ce programme a fait l'objet d'un important financement supplémentaire depuis 1985. Le programme a pour but d'aider les collectivités à planifier et à organiser le développement des ressources humaines et à financer les activités de formation et de développement non autorisés en vertu des programmes d'EIC ou des programmes d'enseignement postsecondaire.

ANALYSE DES PROGRAMMES D'AINC

En 1985, le ministre d'AINC a commandé une vaste étude indépendante des programmes du Ministère, avec consultation des Indiens dans l'ensemble du pays. Cette étude avait pour but de préparer une base de données sur l'état du développement économique des Indiens au Canada, d'examiner les questions et les problèmes sous-jacents, et d'indiquer le rôle que pourrait éventuellement jouer le Ministère pour améliorer la situation.

L'étude a permis de conclure que ce ministère doit :

- aider les Indiens à contrôler leur développement économique;
- aider les Indiens à atteindre leurs objectifs de développement économique en faisant campagne en leur faveur auprès du gouvernement et du secteur privé; en facilitant l'obtention de crédits pour les projets et en favorisant les relations avec les milieux d'affaires; et en intensifiant la dimension économique des programmes gouvernementaux, des services de base du Ministère et des activités résultant d'une coopération interministérielle;
- promouvoir le progrès en tentant de trouver des solutions aux problèmes qu'il connaît au chapitre de la structure et du statut légal des réserves, des terres indiennes et des ressources.
- faire preuve de leadership afin de conjuguer les initiatives des divers organismes fédéraux, provinciaux et privés, et d'assurer des consultations suivies avec les chefs politiques et les dirigeants d'entreprises des collectivités indiennes.

A la suite de cette étude, le Ministre a adopté en 1986 une stratégie en cinq points, destinée à promouvoir l'autonomie économique des Indiens.

Les mesures envisagées dans le cadre de cette initiative sont les suivantes :

- accroître l'accès des entreprises indiennes au capital commercial et aux compétences disponibles dans les milieux d'affaires;
- adopter des mesures juridiques et structurelles visant à favoriser la croissance économique des collectivités;
- augmenter le contrôle des collectivités sur le développement économique de même que sur la gestion et l'exploitation des ressources naturelles;
- développer le sens des affaires, les compétences en gestion et dans divers métiers et viser à une plus grande participation des autochtones sur le marché du travail;
- faciliter l'accès aux programmes fédéraux et provinciaux d'appui au développement économique.

PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

Les trois ministères œuvrent dans le domaine du développement des ressources humaines. Au chapitre de l'emploi et de la formation, EIC est l'organisme le plus important en raison des programmes et des services offerts dans l'ensemble du pays pour stimuler l'emploi, principalement par l'entremise du programme Planification de l'emploi, de même que par les Services d'emploi.

Depuis qu'il a été lancé en 1984, ce programme constitue l'initiative gouvernementale la plus importante pour promouvoir l'emploi. Plus de 1 million de Canadiens y ont participé, à la fois des personnes sans scolarité ou compétence particulière, en chômage depuis longtemps, d'éventuels entrepreneurs et même des travailleurs très qualifiés. L'expérience prouve que les personnes les plus désavantagées nécessitent une intervention plus longue et plus coûteuse que celles qui veulent se lancer en affaires ou se perfectionner. Les programmes offerts dans le cadre de la Planification de l'emploi diffèrent d'une région à l'autre, compte tenu de la vigueur de l'économie dans la région et des besoins exprimés par la population locale.

Trois principes régissent ce programme : venir en aide à ceux qui en ont le plus besoin, utiliser les moyens qui donnent les meilleurs résultats et encourager la prise de décision au niveau local. Dans le cadre du premier principe, quatre groupes cibles ont été déterminés, à savoir les femmes, les minorités visibles, les personnes handicapées et les autochtones, de même que d'autres personnes désavantagées. Selon le deuxième principe, les programmes doivent comprendre une expérience pratique de travail et, aux termes du troisième principe, il faut répondre aux besoins locaux.

Les représentants des groupes de clients, tels les conseils de bande, les associations locales et régionales et d'autres parties intéressées, exerceront une influence sur le choix et le financement des programmes offerts dans la localité. Ils pourront adresser leurs demandes aux commissions chargées de la formation, aux collèges communautaires, aux comités du programme Développement des collectivités, aux Centres d'emploi du Canada et aux bureaux régionaux et nationaux.

Les données obtenues à la suite d'une enquête menée auprès des participants au programme Planification de l'emploi permettent de conclure que la plupart des activités prévues dans le cadre de ce programme sont en général très satisfaisantes. De nombreux clients ont décroché un travail entre trois et douze mois après y avoir participé. Comparativement aux programmes gouvernementaux antérieurs, les compétences obtenues répondent davantage aux besoins sur le marché du travail. Les initiatives s'adressant aux bénéficiaires de prestations d'aide sociale donnent de meilleurs résultats. Des prestations d'aide sociale sont accordées pour les activités liées à la recherche d'un emploi ou pour les initiatives axées sur l'acquisition de compétences en milieu de travail. Même les personnes qui n'avaient toujours pas trouvé de travail au moment de l'enquête étaient très satisfaites des programmes offerts.

Le programme Planification de l'emploi continuera de privilégier les trois principes qui le régissent. Toutefois, les activités seront élargies et viseront à compléter la nouvelle stratégie pour le développement de la population active. Le personnel continuera de consulter les groupes de clients et les représentants de divers organismes du secteur privé pour assurer l'évolution du programme de façon à ce qu'il soit plus efficace et continue de répondre aux besoins.

Les activités d'AINC au chapitre des ressources humaines relèvent du Programme des stratégies de mise en valeur des ressources humaines des collectivités indiennes. Ce programme vise entre autres à permettre aux Indiens, notamment les Indiens en chômage dans les réserves indiennes, à augmenter leurs chances d'emploi et à accroître leurs compétences en affaires. La plupart des projets réalisés dans le cadre de ce programme sont contrôlés par les bandes indiennes, par l'entremise de contributions annuelles découlant d'ententes.

ISTC a octroyé des fonds pour des programmes de formation commerciale et technique et pour des projets liés au développement des entreprises.

L'orientation des programmes des trois ministères diffère sensiblement. Un certain degré de coordination a néanmoins été maintenu en raison des consultations et de l'application des critères d'admissibilité, mais il existe encore un certain double emploi dans les principaux secteurs de programmation : développement des entreprises, planification et développement économique des collectivités et acquisition de compétences. La structure du programme prévue dans le cadre de la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones propose une approche plus rationnelle pour l'exécution des programmes, tout en préservant les forces des programmes actuels.